Bayerische StaatsBibliothek
Münchener DigitalisierungsZentrum Digitale Bibliothek

Meyer, Georg

Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes

Leipzig 1899

36.9892
urn:nbn:de:bvb:12-bsb00077111-0

Die PDF-Datei kann elektronisch durchsucht werden.

6
892

<36622880240012 S

<36622880240012

Bayer. Staatsbibliothek

# LEHRBUCH

DES

# DEUTSCHEN STAATSRECHTES.

5290
8436

# LEHRBUCH

DES

# DEUTSCHEN STAATSRECHTES

VON

GEORG MEYER,

ORDENTL. PROFESSOR DER RECHTE IN HEIDELBERG.

FÜNFTE AUFLAGE.

LEIPZIG,

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT.

1899.

3. n. 445

Bayerische
Staatsbibliothek
München

BIBLIOTHEK
DES
BAYER. LANDTAGS

Das Recht der Übersetzung bleibt vorbehalten.

# Vorwort.

Die fünfte Auflage meines Lehrbuches des Deutschen Staatsrechtes erscheint zu einer Zeit, wo das Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich unmittelbar bevorsteht. Auf das vorliegende Werk hat dieses Gesetzbuch selbstverständlich nur bei einzelnen Gegenständen eingewirkt. Von grofser Wichtigkeit ist aber die Frage, welchen Einflufs dasselbe auf die deutsche Rechtswissenschaft überhaupt und auf das juristische Studium ausüben wird.

Unzweifelhaft war während der letzten Jahrzehnte die lebhaftere Bewegung und die regere Schaffenslust auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes vorhanden. Es ist möglich, dafs sich die wissenschaftliche Arbeit zunächst wieder stärker dem Privatrecht zuwendet. In dem juristischen Studienplane nahm letzteres früher die durchaus beherrschende Stellung ein. Nur langsam und nicht ohne Kampf hat sich das öffentliche Recht einen mafsgebenderen Einflufs neben dem Privatrecht errungen. Mit Rücksicht auf die bevorstehende Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches haben die deutschen Regierungen neue Studienordnungen für ihre Länder erlassen. Bei einer Prüfung derselben kann man sich leider des Eindruckes nicht erwehren, dafs sie zu einem grofsen Teile erheblich gröfseres Gewicht auf das Privatrecht als auf das öffentliche Recht legen. Es ist deshalb wohl an der Zeit, nachdrücklichst auf die Bedeutung des öffentlichen Rechtes für die Rechtswissenschaft und unsere ganze politische Entwicklung hinzuweisen. Es wäre im höchsten Grade zu beklagen, wenn das grofse nationale Gesetzgebungswerk die Folge hätte, dafs die Bildung unserer Juristen wieder eine einseitig privatrechtliche würde. Haben wir doch unter diesem Übelstande lange genug zu leiden gehabt.

Das Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches veranlafst mich aber noch zu einer anderen Bemerkung. Vom Beginn des nächsten Jahres an wird das Privatrecht in Deutschland überwiegend auf reichsrechtlicher Grundlage beruhen und neben dieser das Partikularrecht nur noch eine beschränkte Rolle spielen. In

dem gröfsten Teile der juristischen Disciplinen, im Privatrecht einschliefslich des Handels- und Wechselrechtes, im Civilprozefs, Strafrecht und Strafprozefs, herrscht demnach durchaus das gemeine Reichsrecht vor. Dem gegenüber werden im Staats- und Verwaltungsrecht neben den reichsrechtlichen Vorschriften auf absehbare Zeit auch noch die landesrechtlichen Bestimmungen eine mafsgebende Bedeutung bewahren. Aber trotz mannigfacher Verschiedenheiten, welche die deutschen Landesgesetze im einzelnen aufweisen, beruhen doch auch sie auf gemeinsamen Grundgedanken. Diese gemeinsame Grundlage dürfen wir bei der wissenschaftlichen Behandlung nicht aus dem Auge verlieren. So verdienstvoll daher auch die Bearbeitung einzelner Partikularrechte ist, so notwendig bleibt daneben die zusammenfassende Darstellung des Landesrechtes für ganz Deutschland. Und gerade die Universitäten haben die Aufgabe, diese zu pflegen. Unsere Studierenden sollen auch künftighin auf den Hochschulen nicht preufsisches oder bayerisches, sondern deutsches Staatsrecht lernen.

Bei der Bearbeitung der vorliegenden Auflage habe ich nach Kräften zu bessern gesucht, die inzwischen erschienene Litteratur und Gesetzgebung sorgfältig berücksichtigt. Ich hoffe daher, dafs das Buch auch in seiner gegenwärtigen Gestalt dem neuesten Standpunkte der Wissenschaft entsprechen wird. Das Manuskript zu der vorliegenden Auflage ist im Frühjahr dieses Jahres abgeschlossen. Später erschienene Werke und erlassene Gesetze haben daher nur ausnahmsweise bei den Korrekturen berücksichtigt werden können.

Heidelberg, den 10. Juli 1899.

**Der Verfasser.**

# Inhaltsverzeichnis.

## Einleitung.

### Die Grundbegriffe des Staatsrechtes.


Seite

I. Staat und Staatenverbindungen. § 1 . . . . . . . . . . 2
II. Der Einheitsstaat.
1. Die Grundlagen des Staates. § 2 . . . . . . . . . . 10
2. Der rechtliche Charakter des Staates. § 3 . . . . . . . 10
3. Der Wirkungskreis des Staates. § 4 . . . . . . . . . 12
4. Organe des Staates und Träger der Staatsgewalt. § 5 . . . 14
5. Der Begriff der Souveränität. § 6 . . . . . . . . . . 16
6. Die Legitimität der Staatsgewalt. § 7 . . . . . . . . . 21
7. Die staatlichen Funktionen. § 8 . . . . . . . . . . . 23
8. Die Staatsformen. § 9 . . . . . . . . . . . . . . . 26
9. Die Gliederung des Staates. § 10 . . . . . . . . . . . 28
10. Die subjektiven Rechte im Staat. § 11 . . . . . . . . 30
III. Die Staatenverbindungen.
1. Die Staatenverbindungen im allgemeinen. § 12 . . . . . 33
2. Die Bundesverhältnisse.
a) Der Staatenbund. § 13 . . . . . . . . . . . . . . 35
b) Der Bundesstaat. § 14 . . . . . . . . . . . . . . 37
IV. Das Staatsrecht. §§ 15—18 . . . . . . . . . . . . . . 44


## Erster Teil.

### Geschichte des deutschen Staatsrechtes.


Erstes Buch. Die Zeit des deutschen Reiches.

I. Geschichtliche Übersicht. § 19 . . . . . . . . . . . . . 49
II. Quellen des deutschen Reichsstaatsrechtes. § 20 . . . . . . 55
III. Die Verfassung des deutschen Reiches.
1. Staatsrechtlicher Charakter des deutschen Reiches. § 21 . . 58
2. Der Kaiser. § 22 . . . . . . . . . . . . . . . . . 60
3. Der Reichstag. § 23 . . . . . . . . . . . . . . . . 63
4. Die Rechtspflege des Reiches. §§ 24—28 . . . . . . . . 67
5. Die Verwaltung des Reiches. § 29 . . . . . . . . . . 75
6. Die Kreisverfassung. § 30 . . . . . . . . . . . . . 77
IV. Die Landesverfassung. §§ 31, 32 . . . . . . . . . . . . 77
V. Die Auflösung des deutschen Reiches. § 33 . . . . . . . . 81
VI. Litteratur des deutschen Staatsrechtes zur Reichszeit. § 34 . . 82

Seite

Zweites Buch. Die Zeit des Rheinbundes. §§ 35—37 . . . . . 87

Drittes Buch. Die Zeit des deutschen Bundes.

Erster Abschnitt. Der Bund.

1. Gründung des deutschen Bundes. § 38 . . . . . . . 94
2. Quellen des deutschen Bundesrechtes. § 39 . . . . . . 97
3. Mitglieder des Bundes. § 40 . . . . . . . . . . . . 97
4. Rechtlicher Charakter des deutschen Bundes. § 41 . . . 101
5. Die Organisation der Bundesgewalt. §§ 42—44 . . . . 104
6. Rechte der Bundesangehörigen. § 45 . . . . . . . . 110
7. Die Gesetzgebung des Bundes. § 46 . . . . . . . . 111
8. Das Eingreifen des Bundes in die inneren Verhältnisse der Bundesstaaten. § 47 . . . . . . . . . . . . . . . . 113
9. Die Thätigkeit des Bundes hinsichtlich des Verhältnisses der Bundesglieder zu einander. § 48 . . . . . . . . . . 115
10. Die auswärtigen Verhältnisse des Bundes. § 49 . . . . 117
11. Das Heerwesen des Bundes. § 50 . . . . . . . . . 118
12. Die Finanzen des Bundes. § 51 . . . . . . . . . . 120
13. Die Bundesexekution. § 52 . . . . . . . . . . . . 121

Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Staaten. §§ 53—57 . . . 121

Viertes Buch. Die Gründung des Deutschen Reiches.

1. Die Reformbestrebungen zur Zeit des deutschen Bundes. §§ 58—60 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 143
2. Gründung des Norddeutschen Bundes. § 61—64 . . . . 154
3. Die Ordnung der Rechtsverhältnisse von Luxemburg. § 65 167
4. Die Beziehungen des Norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten. § 66 . . . . . . . . . . . . . . 168
5. Die Gründung des Deutschen Reiches. §§ 67, 68 . . . . 170
6. Die Erwerbung von Elsafs-Lothringen. § 69 . . . . . 173
7. Die Erwerbung der Schutzgebiete und Helgolands. § 69a 174

Zum dritten und vierten Buch. Litteratur des deutschen Staatsrechts seit Gründung des deutschen Bundes. § 70 . . . 177

## Zweiter Teil.

### Das heutige deutsche Staatsrecht.

Einleitung.

1. Die politische Organisation Deutschlands und der staatsrechtliche Charakter derselben. § 71 . . . . . . . . . . 185
2. Quellen des deutschen Staatsrechtes. §§ 72, 73 . . . . . 189

Erstes Buch. Der Herrschaftsbereich.

1. Das Gebiet. § 74 . . . . . . . . . . . . . . . . 194
2. Die Angehörigkeit. §§ 75—79 . . . . . . . . . . 196
3. Die Kompetenzverteilung. §§ 80, 81 . . . . . . . . 215

Zweites Buch. Die Organe.

Erster Abschnitt. Die Organisation der Staaten.

Einleitung. § 82 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 222

Erster Unter-Abschnitt. Die konstitutionell-monarchischen Staaten.

Einleitung. § 83 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 223

Erstes Kapitel. Der Monarch.

1. Die Rechtsstellung des Monarchen im Staate. § 84 . . . 224
2. Die Thronfolge. §§ 85—90 . . . . . . . . . . . . 230
3. Beendigung und Übergang der Regierung. § 91 . . . . . 245
4. Regentschaft und Stellvertretung. §§ 92, 93 . . . . . . 248
5. Die Vermögensverhältnisse des fürstlichen Hauses. §§ 94, 95 255

Seite

Zweites Kapitel. Der Landtag.
1. Rechtliche Stellung des Landtages. § 96 . . . . . . . . 264
2. Zusammensetzung des Landtages. §§ 97—102 . . . . . 270
3. Die Sitzungsperioden des Landtages. § 103 . . . . . . . 290
4. Die Geschäftsformen des Landtages. § 104 . . . . . . . 293
5. Die persönliche Stellung der Landtagsmitglieder. § 105 . 299
Drittes Kapitel. Die Staatsbehörden und Kommunalverbände.
I. Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze. § 106 . . . . . . . 307
II. Geschichtl. Entwicklung der deutschen Behördenorganisation. § 107 315
III. Die Organe der Verwaltung.
1. Die Centralbehörden. § 108 . . . . . . . . . . . . . 323
2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung. § 109 . . . 326
3. Die Gemeinden. §§ 110—114 . . . . . . . . . . . . 327
4. Die Bezirke, Kreise und Provinzen. §§ 115—118 . . . . 354
IV. Die Organe der Justiz. § 118a . . . . . . . . . . . . . . 373
Zweiter Unter-Abschnitt. Die Freien Städte. § 119 . . . . . 375
Zweiter Abschnitt. Die Organisation des Deutschen Reiches und der unter Reichsherrschaft stehenden Gebiete.
Erstes Kapitel. Die Organisation des Deutschen Reiches.
1. Träger der Reichsgewalt und Organe des Reiches. §§ 120—122 379
2. Der Bundesrat. §§ 123—126 . . . . . . . . . . . . 388
3. Der Kaiser. § 127 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 397
4. Der Reichstag. § 128—133 . . . . . . . . . . . . . 399
5. Die Reichsbehörden. §§ 134—137 . . . . . . . . . . 414
Zweites Kapitel. Organisation des Reichslandes Elsafs-Lothringen. §§ 138—141 . . . . . . . . . . . . . . . . 427
Drittes Kapitel. Die Organisation der Schutzgebiete. § 141a . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 441
Dritter Abschnitt. Die Rechtsverhältnisse der Beamten.
1. Das Rechtsverhältnis der Beamten im allgemeinen. § 142—144 443
2. Begründung des Beamtenverhältnisses. § 145 . . . . . 458
3. Rechte und Pflichten der Beamten. §§ 146—150 . . . . 463
4. Die Beendigung des Beamtenverhältnisses. §§ 151—153 . . 484
5. Stellung zur Disposition. Versetzung. Suspension. § 154 . 494

Drittes Buch. Die Funktionen.
Erster Abschnitt. Die Gesetzgebung.
I. Begriff und Wesen der Gesetzgebung. § 155 . . . . . . . 499
II. Die Landesgesetzgebung.
1. In den monarchisch regierten Staaten.
a) Geschichtliche Entwicklung. § 156 . . . . . . . . 505
b) Gesetze im engeren Sinne. §§ 157, 158 . . . . . . . 508
c) Verordnungen. §§ 159—161 . . . . . . . . . . . 515
2. In den Freien Städten. § 162 . . . . . . . . . . . . . 522
III. Die Reichsgesetzgebung.
1. Einfache Reichsgesetze. § 163 . . . . . . . . . . . . 523
2. Änderungen der Reichsverfassung. § 164 . . . . . . . 528
3. Reichsverordnungen. § 165 . . . . . . . . . . . . . 540
4. Landesgesetze für Elsafs-Lothringen. § 166 . . . . . . 545
IV. Das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung. §§ 167, 168 548
V. Die Gesetzgebung für die Schutzgebiete. § 169 . . . . . . 551
Zweiter Abschnitt. Die Justiz.
1. Begriff und Arten der Justiz. § 170 . . . . . . . . . . 554
2. Verteilung der Funktionen der Justiz unter die einzelnen Organe. § 171 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 556
3. Ausübung der Justiz durch die Gerichte. §§ 172, 173 . . 563
4. Einflufs der Verwaltungsorgane auf die Justiz. §§ 174, 175 571

Seite

Dritter Abschnitt. Die Verwaltung.
Erstes Kapitel. Allgemeine Grundsätze.
I. Begriff und Arten der Verwaltung. § 176 . . . . . . . . 576
II. Die rechtliche Natur der Verwaltungsakte. § 177 . . . . . 581
III. Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung. §§ 178, 179 . 583
IV. Verhältnis der Verwaltung zur Justiz.
1. Abgrenzung des Gebietes. § 180 . . . . . . . . . . 589
2. Die Kompetenzkonflikte. § 181 . . . . . . . . . . . 596
V. Die Rechtskontrollen der Verwaltung.
1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. § 182 . . . . . . . . 599
2. Die Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten.
a) Im allgemeinen. § 183 . . . . . . . . . . . . . . 610
b) Die Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsbeamten (Minister). §§ 184—186 . . . . . . . . . . . . 614
VI. Die Verwaltungsexekution. § 187 . . . . . . . . . . 624
Zweites Kapitel. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.
Einleitung. § 188 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 625
1. Die auswärtige Verwaltung der Einzelstaaten. § 189 . . 626
2. Die auswärtige Verwaltung des Deutschen Reiches. § 190 631
Drittes Kapitel. Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. §§ 191—194 . . . . . . . . . . . . . . . . . 635
Viertes Kapitel. Die Verwaltung des Heerwesens.
1. Allgemeine Grundsätze. § 195 . . . . . . . . . . . 650
2. Das Landheer. §§ 196—198 . . . . . . . . . . . . 652
3. Die Marine. § 199 . . . . . . . . . . . . . . . . 662
4. Die Schutztruppen der Schutzgebiete. § 199a . . . . . 665
5. Militärgesetzgebung. § 200 . . . . . . . . . . . . . 666
Fünftes Kapitel. Die Verwaltung der Finanzen.
I. Allgemeine Grundsätze. § 201 . . . . . . . . . . . 669
II. Geschichtliche Entwicklung der Finanzverwaltung in Deutschland. § 202 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 670
III. Die Finanzverwaltung der Einzelstaaten.
1. Im allgemeinen. § 203 . . . . . . . . . . . . . . . 673
2. Mitwirkung der Landtage bei der Finanzverwaltung. §§ 204 bis 207 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 677
IV. Die Finanzverwaltung des Deutschen Reiches. §§ 208, 209 . 691
V. Die Finanzverwaltung des Reichslandes Elsaſs-Lothringen. § 210 705
VI. Die Finanzverwaltung der Kommunalverbände. § 211 . . . 708
Vierter Abschnitt. Die Funktionen des Reiches gegenüber den Einzelstaaten. § 212 . . . . . . . . . . . . . 710

Viertes Buch. Rechtsverhältnisse der Unterthanen.
Erster Abschnitt. Rechtsverhältnisse der einzelnen Individuen.
Einleitung. §§ 213, 214 . . . . . . . . . . . . . . 714
Erstes Kapitel. Die bürgerlichen Rechte.
I. Das Recht des Aufenthaltes im Gebiete. § 215 . . . . . . 717
II. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge. § 216 . . . 720
III. Individuelle Freiheitsrechte.
Einleitung. § 217 . . . . . . . . . . . . . . . . . 721
1. Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere. § 218 . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . 724
2. Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung. § 219 727
3. Freiheit der geistigen Bewegung. §§ 220, 221 . . . . . 731
4. Unverletzlichkeit des Vermögens. § 222 . . . . . . . 736
IV. Recht der Beschwerde und Petition. § 223 . . . . . . . 737
Zweites Kapitel. Die Pflichten. §§ 224—226 . . . . . . . 739

Seite

Drittes Kapitel. Rechtliche Stellung bevorrechtigter Stände.
Einleitung. § 227 . . . . . . . . . . . . . . . . . . 749
1. Die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser. § 228 . . 750
2. Die standesherrlichen Familien. § 229 . . . . . . . . 751
3. Der Adel. § 229a . . . . . . . . . . . . . . . . 757
Zweiter Abschnitt. Rechtsverhältnisse der Versammlungen, Vereine und Korporationen. §§ 230—232 . . . . . . . 758
Dritter Abschnitt. Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften.
Einleitung. § 233 . . . . . . . . . . . . . . . . . 765
I. Das Reformationsrecht. § 234 . . . . . . . . . . . . 767
II. Das Oberaufsichtsrecht.
1. Die katholische Kirche. §§ 235—239 . . . . . . . . . 772
2. Die evangelische Kirche. § 240 . . . . . . . . . . . 785
3. Die übrigen Religionsgesellschaften. § 241 . . . . . . 789
Alphabetisches Sachregister . . . . . . . . . . . . . . . 791

# Verzeichnis der Abkürzungen.

A. H. E. Allerhöchster Erlafs.
A. L. R. Allgemeines Landrecht.
B. A. Bundesakte.
B. B. Bundesbeschlufs.
B. G. Beamtengesetz.
B. G. B. Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich vom 18. August 1896.
B. R. G. Bürgerrechtsgesetz.
D. O. Dorf-Ordnung.
E. G. Einführungsgesetz.
F. G. Reichsgesetz, betr. die deutsche Flotte, vom 10. April 1898.
G. Gesetz.
G. B. Goldene Bulle.
G. G. Grundgesetz.
G. O. Gemeindeordnung, Geschäftsordnung.
G. V. G. Gemeindeverfassungsgesetz.
H. G. Heimatsgesetz.
J. R. A. Jüngster Reichsabschied.
K. G. G. Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 10. Juli 1879.
K. G. O. Kammergerichtsordnung.
Kr. O. Kreisordnung.
L. G. G. Landesgrundgesetz.
L. G. O. Landgemeindeordnung.
L. O. Landschaftsordnung, Landtagsordnung.
N. L. O. Neue Landschaftsordnung.
Pr. O. Provinzialordnung.
R. A. Reichsabschied.
R. B. G. Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873.
R. C. Pr. O. Reichscivilprozefsordnung vom 20. Mai 1898, Einführungsgesetz dazu vom 30. Januar 1877.
R. D. A. Reichsdeputationsabschied.
R. D. H. Sch. Reichsdeputationshauptschlufs.
R. H. O. Reichshofratsordnung.
R. G. Reichsgesetz.
R. G. B. Reichsgesetzblatt.
R. G. G. Revidiertes Grundgesetz.
R. G. O. Reichsgewerbeordnung vom 1. Juli 1883.
R. G. V. G. Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 20. Mai 1898; Einführungsgesetz dazu vom 27. Jan. 1877.
R. Konk. O. Reichskonkursordnung vom 20. Mai 1898.
R. M. G. Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874.
R. Mil. Str. G. O. Reichsmilitärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898.
R. Pr. G. Reichsprefsgesetz vom 7. Mai 1874.
R. St. G. B. Reichsstrafgesetzbuch vom 26. Februar 1876.
R. Str. Pr. O. Reichsstrafprozefsordnung vom 1. Februar 1877.
R. V. Reichsverordnung.
R. Verf. Reichsverfassung.
R. W. G. Reichswahlgesetz v. 31. Mai 1869.
Rh. B. A. Rheinbundsakte.
S. Sp. Sachsenspiegel.
Sch. G. G. Reichsgesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 19. Mai 1888.
Schw. Sp. Schwabenspiegel.
St. D. G. Staatsdienergesetz.
St. G. G. Staatsgrundgesetz.
St. O. Städteordnung.
V. Verordnung.
V. G. Vereinsgesetz.
Verf. Verfassung.
Verw. Org. G. Verwaltungsorganisationsgesetz.
W. G. Wahlgesetz.
W. K. Wahlkapitulation.
W. S. A. Wiener Schlufsakte.
Z. V. Vertr. Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867.
Zust. G. Zuständigkeitsgesetz.

Bayerische Staatsbibliothek München

## Einleitung.

# Die Grundbegriffe des Staatsrechtes.

---

Mit den Grundbegriffen des Staatsrechtes beschäftigen sich sowohl die Werke über deutsches Staatsrecht, als die Werke über allgemeine Staatslehre, allgemeines Staatsrecht, Politik und Rechtsphilosophie, als endlich einzelne besondere Abhandlungen und Monographieen. Die wesentlichsten neueren Schriften dieser Art sind folgende: H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., 2 Bde., Göttingen 1865 u. 67. H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., 2 Bde., Leipzig und Heidelberg 1863. C. F. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes, 3. Aufl., Leipzig 1880. O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., Freiburg und Tübingen 1884. H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, neue Ausgabe, Leipzig 1867; Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., Leipzig 1881 u. 86. A. Haenel, Deutsches Staatsrecht, Bd. I., Leipzig 1892. Meine Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes, Leipzig 1868. Meine staatsrechtlichen Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872. A. Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 Bde., Leipzig 1873 u. 1888. Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl., 2 Bde., Freiburg i. Br. 1895. O. Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich Bd. VII S. 1097 ff. Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 2 Bde., Berlin 1895—97. O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I—III, Berlin 1868—81, insbesondere Bd. III: die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland. — F. C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maſs der gegebenen Zustände zurückgeführt, Bd. I. 2. Aufl., Leipzig 1847. G. Waitz, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862. F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, 3. Aufl. Bd. II: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung. Abt. 2 enthaltend: das vierte Buch: Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts, Heidelberg 1856. J. C. Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. Bd. I: Allgemeine Staatslehre. Fünfte, umgearbeitete Auflage des ersten Bandes des allgemeinen Staatsrechtes. Stuttgart 1875. Bd. II: Allgemeines Staatsrecht. Fünfte, umgearbeitete Auflage des zweiten Bandes des allgemeinen Staatsrechtes, Stuttgart 1876. Bd. III: Politik als Wissenschaft, Stuttgart 1876. R. v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Tübingen 1872. M. Seydel, Grundzüge der allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873. Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1898, S. 321 ff., 481 ff., 746 ff.; 1899,

S. 249 ff. C. Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. A. Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, Stuttgart 1892. C. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896. H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, in Marquardsens Handbuch des öffentliches Rechtes. v. Treitschke, Politik, 2 Bde., Leipzig 1897 u. 98. R. Jhering, Der Zweck im Recht, Bd. I u. II, Leipzig 1877 u. 83. E. R. Bierling, Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe, Bd. I u. II. Gotha 1877 u. 83; Juristische Prinzipienlehre, Bd. I u. II, Freiburg i. Br. und Leipzig 1894, 1898. A. Merkel, Philosophische Einleitung in die Rechtswissenschaft, in von Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 1, 5. Aufl., Leipzig 1890, S. 1 ff. A. Merkel, Juristische Encyklopädie, Berlin und Leipzig 1885. — M. Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXVIII S. 185 ff. H. v. Treitschke, Bund und Reich, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXX S. 513 ff. O. Gierke, Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorieen, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXX S. 153 ff. u. 265 ff. Ph. Zorn, Streitfragen des deutschen Staatsrechts, ebenda Bd. XXXVII S. 292 ff. Const. Bake, Beschouwingen over den staatenbond en den bondstaat, Amsterdam 1881. G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882. S. Brie, Zur Lehre von den Staatenverbindungen, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XI S. 85 ff. H. Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, kritische Begriffsstudien, in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 265 ff. S. Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886. E. Borel, Étude sur la souveraineté de l'état fédératif, Bern 1886. H. Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. Br. 1886. G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. Br. 1887. H. Preufs, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889. E. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre, Wien 1890. v. Hagens, Staat, Recht und Völkerrecnt, München 1890. G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. Br. 1892; Über Staatsfragmente, in der Festgabe der heidelberger juristischen Fakultät zur Feier des 70. Geburtstages Seiner Königlichen Hoheit des Grofsherzogs Friedrich von Baden. Heidelberg 1896, S. 259 ff. B. Schmidt, Der Staat. Eine öffentlich-rechtliche Studie, Leipzig 1896 (Bd. I H. 6 der staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von G. Jellinek und G. Meyer). Louis Le Fur, État fédéral et confédération d'états, Paris 1896. v. Stengel, Staatenbund und Bundesstaat, in Schmollers Jahrbuch Bd. XXII S. 707 ff., 1089 ff.

---

# I. Staat und Staatenverbindung.

## § 1.

1. Gemeinwesen heifsen diejenigen Vereinigungen einer Mehrheit von Menschen, welche eine Organisation und infolgedessen einen Willen besitzen, dem die einzelnen Glieder unterworfen sind. Der Wirkungskreis derselben kann entweder ein sachlich begrenzter oder ein sachlich unbegrenzter sein; er kann sich auf einzelne oder auf alle Seiten des menschlichen Lebens erstrecken. Zu den Gemeinwesen mit sachlich begrenztem Wirkungskreise gehören z. B. die Kirche und die wirtschaftlichen Genossenschaften. Die Gemeinwesen mit sachlich unbe-

grenztem Wirkungskreise bilden sich auf einer doppelten Grundlage. Die ursprüngliche und zur Zeit des Nomadenlebens einzige ist die gemeinsame Abstammung; auf ihr beruhen die Familie, das Geschlecht, die Stammesgenossenschaft. Nach Begründung fester Wohnsitze tritt daneben eine zweite Grundlage auf, welche jene erste allmählich gänzlich absorbiert, das Gebiet, d. h. ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche. Mit ihr entsteht der Begriff der πόλις, des politischen Gemeinwesens.

Zum Begriff des politischen Gemeinwesens wird also erfordert: 1. das Vorhandensein eines menschlichen Gemeinwesens, d. h. einer organisierten Mehrheit von Menschen, 2. eine territoriale Grundlage, 3. die sachliche Unbegrenztheit des Wirkungskreises. Politische Gemeinwesen sind die Staaten, die als Teile und Glieder des Staates erscheinenden Kommunalverbände (Gemeinden, Kreise, Bezirke, Provinzen) und die Staatenverbindungen, welche mehrere Staaten zu einer höheren Einheit zusammenfassen. Die politischen Gemeinwesen werden auch als Gebietskörperschaften bezeichnet[1].

2. Die politische Organisation kann eine so einfache sein, daſs auf einem bestimmten Gebiete nur ein einziges politisches Gemeinwesen existiert, Staat und Gemeinde zusammenfallen. Dies ist jedoch nur bei einem sehr geringen Umfange des Gebietes und bei sehr einfachen Verhältnissen möglich. Regelmäſsig ist die politische Organisation, selbst bei wenig entwickelten Völkern, noch mehr aber bei solchen, welche einen höheren Standpunkt der Kultur erreicht haben, eine kompliziertere. Es besteht eine Reihe politischer Gemeinwesen, welche sich im Verhältnis der Über- und Unterordnung befinden und somit zu einem politischen Gesamtverbande vereinigt sind. In diesem Falle verteilt sich die Gesamtheit der Aufgaben, deren Erfüllung als Zweck der politischen Organisation erscheint, unter die einzelnen Gemeinwesen, welche Bestandteile des politischen Gesamtverbandes bilden. Der Wirkungskreis des politischen Gesamtverbandes ist unbegrenzt; den einzelnen politischen Gemeinwesen, aus welchen derselbe besteht, kann dagegen ein beschränkter Wirkungskreis zugewiesen sein.

Hinsichtlich der Art, wie die Verteilung der politischen Aufgaben unter die einzelnen politischen Gemeinwesen stattfindet, bestehen auſserordentlich verschiedene Möglichkeiten; es sind daher

---

[1] Der Begriff „politisches Gemeinwesen" ist der weitere Begriff, welchem der Begriff „Staat" als engerer sich unterordnet. Es ist durchaus naturgemäſs und folgerichtig, zunächst diesen weiteren Begriff festzustellen und erst dann zur Formulierung des engeren überzugehen. Jellinek, Staatenverbindungen S. 38, polemisiert zwar gegen denselben, gebraucht aber an einer späteren Stelle seines Werkes (a. a. O. S. 40) einen ganz ähnlichen Begriff, „politisches Gebilde". Vgl. Rosin, Öffentliche Genossenschaft S. 42 ff.; Preuſs a. a. O. S. 261, 366 ff.

die verschiedensten Formen der politischen Organisation möglich. Unter diesen treten jedoch, namentlich für das moderne Staatsleben, zwei Hauptgestaltungen hervor: die des Einheitsstaates und die der Staatenverbindung.

3. Die Entwicklung des antiken Staatslebens hat sich in den Städtestaaten vollzogen[2]. Hier war der Staat die einzige politische Organisation; es gab kein Gemeinleben aufserhalb des Staates. Zur Entwicklung eines Unterschiedes zwischen Staat und anderen politischen Gemeinwesen bestand daher keinerlei Veranlassung; und es ist ein solcher weder von den staatsphilosophischen Schriftstellern des Altertums noch von den römischen Juristen formuliert worden. Im späteren römischen Reiche entstand allerdings der Gegensatz von imperium Romanum und municipium; aber die Municipien wurden als künstliche Schöpfungen betrachtet, welche ihr Recht vom Staate ableiteten.

Die mittelalterlichen Juristen wendeten den römischen Staatsbegriff auf das Reich an, welches nach den damaligen Vorstellungen die gesamte Christenheit umfaſste. Sie erkannten aber an, daſs zwischen dem Reiche und den einzelnen Individuen Zwischenverbände existierten, welche obrigkeitliche Befugnisse besaſsen und in denen sich ein selbständiges Gemeinleben entwickelte. Indem sie diese als universitates bezeichneten, schufen sie den Begriff des Gemeinwesens im staatsrechtlichen Sinne. Die Zwischenverbände unterschieden sich vom Reiche dadurch, daſs sie der Herrschaft desselben unterworfen waren, während das Reich bezw. der an der Spitze desselben stehende Kaiser keinen Herrscher über sich hatte. Er besaſs die höchste Gewalt, die suprema potestas oder plenitudo potestatis.

Nachdem mit dem Ende des Mittelalters die Idee des heiligen römischen Reiches verschwunden war, fand der Staatsbegriff auf die einzelnen bisher als Bestandteile desselben betrachteten Königreiche und Länder Anwendung. Diesen und den an ihrer Spitze stehenden Herrschern wurde die höchste Gewalt zugeschrieben, welche bisher als Eigenschaft des Reiches und des Kaisers gegolten hatte. In Frankreich kam dafür der ursprünglich in einer wesentlich andern Bedeutung verwendete Ausdruck „souveraineté“ auf, welcher auch in andere europäische Sprachen überging. Die Existenz von Zwischenverbänden zwischen Individuen und Staat blieb anerkannt, wenn auch die centralisierende Tendenz des sechzehnten bis achtzehnten Jahrhunderts der Entwicklung derselben wenig günstig und bestrebt war, das Gemeinleben möglichst im Staate zu konzentrieren. Als der wesentliche Unterschied des Staates von diesen untergeordneten Verbänden, als das charakteristische Merkmal des ersteren wurde

---

[2] Über die Entwicklung des Begriffes des Gemeinwesens und des Staatsbegriffes vgl. namentlich O. Gierke in dem angeführten Bd. III seines Genossenschaftsrechts.

die Souveränität betrachtet, der Staat als das souveräne politische Gemeinwesen charakterisiert[3].

4. Diese Theorie hatte sich in Anlehnung an den Einheitsstaat entwickelt und war, sofern man lediglich diese Form politischen Zusammenlebens im Auge hatte, durchaus zutreffend. In neuerer Zeit entstanden aber die bundesstaatlichen Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, der Schweiz und Deutschlands. Durch diese wurde eine Reihe von Staaten zu einem gröſseren politischen Verbande zusammengefaſst und der Herrschaft desselben unterworfen. Diese Staaten waren, weil sie der Herrschaft des Bundes unterstanden, nicht souverän, entbehrten also derjenigen Eigenschaft, welche bisher als die für den Staat wesentlichste angesehen war.

Gegenüber diesen Gestaltungen entstand daher die Frage, ob die Souveränität in der That ein notwendiger Bestandteil des Staatsbegriffes sei. Wurde dieselbe bejaht, so blieb nur eine doppelte Möglichkeit. Entweder man wendete den Begriff „Staat“ auch ferner auf die Einzelstaaten an und schrieb diesen Souveränität zu; dann muſste man jede Oberherrschaft des

[3] Die Ansicht, daſs die Souveränität das wesentliche Merkmal des Staates sei, ist namentlich von dem Franzosen Bodin (de re publica I, 1) vertreten worden. (Res publica est familiarum rerumque inter ipsas communium summa potestate ac ratione moderata multitudo; in der französischen Ausgabe: République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine.) Ihm sind die meisten späteren Schriftsteller gefolgt. Auch in neueren Werken wird die Theorie von der notwendigen Souveränität des Staates noch vielfach vertreten: H. A. Zachariä, Bd. I § 12 S. 41. Zöpfl, Bd. I §§ 2, 5, 8 S. 2, 9, 13. v. Gerber, § 7 S. 22. Waitz, Politik S. 18. Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 561 ff. v. Treitschke, Bund und Reich S. 526; Politik Bd. I S. 35; Seydel in der Zeitschrift für Staatswissenschaft a. a. O. S. 190; Annalen 1898 S. 324. Bake, S. 11 ff., 36. Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 63 ff. Gierke in der Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 304, in Schmollers Jahrbuch S. 1168. Borel a. a. O. S. 75 ff. Lingg a. a. O. S. 223, 235. Bornhak, Allg. Staatslehre S. 9, 10. G. Bansi in den Annalen des Deutschen Reiches 1898 S. 660. Le Fur a. a. O. S. 354 ff. Combothecra in der Revue de droit public Bd. VIII S. 250 ff. — Nur scheinbar gehört dieser Gruppe von Schriftstellern an v. Stengel in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 777 ff. Er erklärt zwar die Souveränität für eine wesentliche Eigenschaft des Staates, verbindet mit dem Worte aber einen ganz andern Begriff als den in der Wissenschaft anerkannten. Die Souveränität ist nach ihm nur etwas relatives und schlieſst eine Unterordnung nicht aus. Souverän nennt er alle Gemeinwesen, welche völkerrechtliche Subjekte sind, sich selbst die von ihnen zu verfolgenden Zwecke setzen und, unkontrolliert von einer übergeordneten Gewalt, Recht schaffen können (a. a. O. S. 788). Der Verfasser legt also dem Worte „Souveränität“ eine Bedeutung bei, welche von dem bisherigen Sprachgebrauche völlig abweicht. Er versteht darunter nur die relative Selbständigkeit, welche auch Staaten in Bundesverhältnissen zukommt und welche als die wesentliche Eigenschaft dieser schon längst von andern Schriftstellern, namentlich von mir und Jellinek erkannt worden ist (vergl. unt. N. 17). Die von ihm charakterisierten Gemeinwesen sind allerdings Staaten, aber nicht notwendig souveräne Staaten.

Bundes über dieselben leugnen und letzteren für ein bloſses völkerrechtliches Vertragsverhältnis erklären[4]. Oder man nahm an, daſs in einem solchen Verhältnis lediglich der Bund souverän sei, also den Staat repräsentiere; dann konnte man den Einzelstaaten nur noch den Charakter von Provinzen, also von Kommunalverbänden zuerkennen[5]. Beide Auffassungen stehen aber mit den thatsächlichen Zuständen nicht in Einklang. In den genannten bundesstaatlichen Verhältnissen besteht zweifellos eine Herrschaft des Bundes über die Einzelstaaten. Andererseits haben diese Staaten doch wieder vielfache Eigenschaften, welche ihnen mit den souveränen Staaten gemeinsam sind, und es existieren tiefgreifende Unterschiede zwischen den Einzelstaaten in einem Bundesstaate und den Kommunalverbänden eines Einheitsstaates.

Die Souveränität ist demnach kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffes; es giebt souveräne und nicht souveräne Staaten[6]. Wird aber die Souveränität nicht mehr als das maſsgebende Unterscheidungsmoment zwischen dem Staate und den ihm untergeordneten politischen Gemeinwesen anerkannt, so kommt es darauf an, ein anderweites Unterscheidungsmerkmal festzustellen, durch welches die Grenze zwischen Staat und Kommunalverbänden gezogen werden kann.

5. Der Unterschied von Staat und Kommunalverbänden beruht auf der verschiedenen Rechtsstellung beider Arten von Gemeinwesen, ist also ein juristischer, nicht bloſs ein historisch-politischer[7]. Über das Wesen desselben bestehen aber groſse Meinungsverschiedenheiten. Von einer Seite wird behauptet, die charakteristische Eigentümlichkeit der Staaten sei der Besitz

---

[4] Seydel in der Abhandlung über den Bundesstaatsbegriff, und Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich 2. Aufl. S. 2 ff.

[5] Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 84, 142 N. 8 und Zeitschrift für Staatswissenschaft a. a. O. S. 314; Borel a. a. O. S. 75 ff., 103; Le Fur a. a. O. S. 397 ff.; Treitschke, Politik a. a. S. 40; Bansi a. a. O. S. 682.

[6] Die Ansicht, daſs die Souveränität kein wesentliches Element des Staatsbegriffes sei, ist schon von R. v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften § 13 S. 86 aufgestellt worden, aber ohne daſs daraus weitere Konsequenzen gezogen sind. Sie ist näher ausgeführt und begründet worden in meinen staatsrechtlichen Erörterungen S. 3 ff. und hat in neuerer Zeit immer mehr Anhänger gewonnen. Sie wird namentlich geteilt von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 59, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts S. 15 ff.; H. Schulze, Lehrbuch § 16 S. 26; Jellinek, Staatenverbindungen S. 36 ff.; in der heidelberger Festgabe S. 265; Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 94, Theorie der Staatenverbindungen S. 9 ff.; Rosin in den Annalen a. a. O. S. 273 ff.; Mejer, Einleitung S. 24; Ullmann, Völkerrecht S. 40, 41; B. Schmidt a. a. O. S. 51; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaſs-Lothringen S. 32. Die Behauptung, daſs mit dem Aufgeben des Merkmals der Souveränität jeder Unterschied zwischen Staat und Gemeinde verloren gehe (Seydel, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 654), ist, wie die nachfolgenden Erörterungen ergeben, unzutreffend.

[7] Dies behauptet Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 59 ff.

von Herrschaftsrechten[8]. Aber Herrschaftsrechte können auch den Kommunalverbänden zustehen[9]. Nach einer anderen Anschauung besteht der Unterschied darin, dafs die Staaten staatliche, die Kommunalverbände nicht staatliche Zwecke erfüllen[10]. Ein prinzipieller Gegensatz zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben ist jedoch nicht vorhanden[11]. Ebensowenig kann die charakteristische Eigentümlichkeit des Staates in der Allseitigkeit seines Zweckes gefunden werden[12]. Denn gerade die Allseitigkeit fehlt den Staaten in bundesstaatlichen Verhältnissen[13]. Sie ist endlich nicht darin zu suchen, dafs die Staaten völkerrechtliche Persönlichkeit[14] oder Gebietshoheit, d. h. das Recht, Gebietsveränderungen vorzunehmen, besitzen[15]. Denn auch diese Eigenschaften und Befugnisse sind bei Staaten in bundesstaatlichen Verhältnissen häufig nicht vorhanden, während Verfügungsbefugnisse über das Gebiet auch Gemeinden zustehen können[16].

Der Unterschied zwischen Staaten und Kommunalverbänden liegt vielmehr darin, dafs die Herrschaft des Staates über die Kommunalverbände eine rechtlich unbeschränkte, die des Bundes über die Staaten dagegen eine rechtlich beschränkte

---

[8] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 59 ff., in Marquardsens Handbuch S. 16 ff. Lingg a. a. O. S. 223, 235.

[9] Vgl. auch Rosin in den Annalen S. 276 ff., 284 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1163; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 800; Le Fur a. a. O. S. 377 ff.

[10] Rosin a. a. O. S. 291 ff. Mejer, Einleitung S. 27.

[11] Vgl. auch Gierke a. a. O. S. 1195; Haenel a. a. O. S. 800. Le Fur a. a. O. S. 366 ff.

[12] Brie, Theorie der Staatsverbindungen S. 5 ff.; B. Schmidt a. a. O. S. 51 ff.

[13] Vgl. auch Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 204 N. 18; Haenel a. a. O. S. 802; Le Fur a. a. O. S. 371 ff. — Um diesem Einwande zu begegnen, hat B. Schmidt a. a. O. die Theorie von der Universalität der Zwecke als wesentliche Eigenschaft des Staates zu modifizieren gesucht. Er sieht als Staat diejenige Gemeinschaftsform an, welche grundsätzlich für die social zu lösenden Zwecke der Menschheit zu sorgen hat. Als solche betrachtet er aber in bundesstaatlichen Verhältnissen trotz der beschränkten Befugnisse der Bundesgewalt nicht die Einzelstaaten, sondern den Bund (a. a. O. S. 130, 131). Für die Unterscheidung von Staaten in Bundesverhältnissen einer- und Kommunalverbänden andererseits bietet also seine Theorie keinerlei Anhalt. Verf. gelangt zu einer wesentlichen Gleichstellung beider, also zu einer Auffassung, welche, wie schon früher (S. 5, 6) bemerkt, mit den thatsächlichen Verhältnissen nicht im Einklange steht.

[14] Stoeber im Archiv für öffentliches Recht I 638 ff. Vgl. dagegen Preufs a. a. O. S. 190 ff.

[15] Preufs a. a. O. S. 403 ff. Ähnlich auch Arndt, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches S. 56, 57, welcher den Unterschied zwischen Staaten und Kommunalverbänden darin findet, dafs über das Sein, Anderssein und Nichtsein der Kommunalverbände nicht letztere, sondern der Staat zu befinden hat, während über Sein, Anderssein und Nichtsein des Staates nur dieser selbst entscheidet.

[16] Vgl. auch Haenel a. a. O. S. 800; Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 73 N. 1; Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893, S. 32 ff.; Bansi a. a. O. S. 675 ff.

ist, dafs letztere eine zweifache Selbständigkeit besitzen, welche den Kommunalverbänden abgeht, nämlich;

a. die Befugnis, gewisse politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen;
b. die Befugnis, ihre eigene Organisation selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln[17].

---

[17] Die Ansicht Jellineks über den Unterschied von Staaten und Kommunalverbänden befindet sich mit der hier vertretenen in wesentlicher Übereinstimmung. Schon die in Staatenverbindungen S. 40 aufgestellte Behauptung, dafs als „Staat" jedes politische Gebilde bezeichnet werden könne, welches aus eigenem Recht bindende Normen zu erlassen berechtigt sei, so wie die Ausführungen in Gesetz und Verordnung S. 201, nach welchen das charakteristische Merkmal der Staaten in der Befugnis, aus eigener Macht bindende Normen für die Unterthanen aufzustellen und in der selbständigen Organisationsgewalt besteht, wiesen vielfache Berührungspunkte mit der von mir vertretenen Meinung auf. Nach der Formulierung aber, welche Jellinek seiner Theorie in der heidelberger Festgabe S. 265 ff. gegeben hat, kann ich eine fast vollständige Übereinstimmung unserer Ansichten konstatieren. — Dagegen macht Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 800, gegen die von mir angenommene Unterscheidung geltend, die Grenzen der Autonomie der Selbstverwaltungskörper seien im positiven Rechte des Einheitsstaates relative und könnten zu einer Weite ausgedehnt werden, welche die von mir angenommenen Merkmale des Staates in sich schliefse. An einer späteren Stelle (a. a. O. S. 801) behauptet er aber, die deutschen Einzelstaaten unterschieden sich von den Selbstverwaltungskörpern dadurch, dafs sie in der Erfüllung der ihnen nach ihrer Verfassung gesetzten Aufgaben „frei von allen gesetzlichen Direktiven, frei von allen Rechten der Kontrolle und des Zwanges" seitens des Reiches seien. Dies entspricht durchaus dem von mir unter a. aufgeführten Merkmal, denn die selbständige Erfüllung politischer Aufgaben durch die Einzelstaaten schliefst nicht nur gesetzliche Direktiven, sondern auch Kontrolle und Zwang seitens der Bundesgewalt aus. Im übrigen treffen seine Ausführungen mit denen von Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1166 zusammen, welcher gegen die von mir angenommene Unterscheidung bemerkt: eine derartige Selbständigkeit stehe einerseits auch der mit Autonomie und konstitutiver Gewalt begabten Landschaft oder Stadt zu, andererseits könne sie auch für die Gliedstaaten — wie in der Schweiz und in der Union durch die Vorschrift republikanischer Verfassungen — mehr oder weniger beschränkt sein. Diese Einwendungen sind nicht zutreffend. In ersterer Beziehung hat Gierke, wie nach dem Citat aus Jellinek (a. a. O. N. 2) anzunehmen ist, namentlich einzelne englische Kolonieen, z. B. Kanada im Auge, welche allerdings die gröfste Selbständigkeit besitzen, die Gliedern eines Staates überhaupt zusteht. Aber gerade bei diesen ist die hier als Merkmal der Staaten angenommene Selbständigkeit nicht vorhanden. Denn ihre Verfassung beruht nicht auf eigenen Gesetzen, sondern auf englischen Staatsgesetzen, und die koloniale Gesetzgebung wird zwar unter mafsgebender Beteiligung kolonialer Organe, aber auch unter entscheidendem Einflufs englischer Staatsorgane (Gouverneur, Königin) ausgeübt; sie hat also keinen andern Charakter als ihn beispielsweise die Gesetzgebung der österreichischen Kronländer und die Landesgesetzgebung Elsafs-Lothringens besitzt. Was das zweite Moment betrifft, so beschränken sich die Vorschriften über die einzelstaatlichen Verfassungen, welche in den bundesstaatlichen Grundgesetzen der Schweiz und der Vereinigten Staaten vorkommen, auf die Feststellung des allgemeinen staatsrechtlichen Charakters dieser Verfassungen; die Regelung der einzelstaatlichen Organisation, d. h. die Feststellung der Organe und die Normierung ihrer Befugnisse, ist dagegen Sache der Einzel-

6. Staaten sind demnach alle diejenigen politischen Gemeinwesen, welche die Befugnis besitzen, politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen, und ihre Verfassung selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln. Sie zerfallen in:

a. souveräne Staaten (Einheitsstaaten), d. h. solche, welche keiner höheren Gewalt unterworfen sind[18];

b. nicht souveräne Staaten, d. h. solche, über welche einem höheren politischen Verbande eine beschränkte Herrschaft zusteht.

Die Grundlehren unserer Staatswissenschaft sind zum grössten Teil an der Hand des Einheitsstaates entwickelt worden[19]. Die für diesen gefundenen Resultate dürfen aber nicht ohne weiteres auf die Staatenverbindungen übertragen werden, sie sind in Bezug auf letztere mannigfacher Modifikationen fähig und bedürftig. Im Folgenden werden die staatsrechtlichen Grundbegriffe zunächst für den Einheitsstaat entwickelt, während sich eine spätere Erörterung mit den Verhältnissen der Staatenverbindungen und den für diese geltenden besonderen Grundsätzen beschäftigt.

---

staaten geblieben, letztere haben ein Recht, dieselbe durch eigene Gesetze vorzunehmen. Eine ganz andere Stellung nehmen Gemeinden und Provinzen ein, deren Verfassung der Staat durch seine Gesetze, sei es durch allgemeine Provinzial- und Gemeindeordnungen, sei es durch Specialgesetze — wie die englischen Gesetze über einzelne Kolonieen oder das deutsche Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 über Elsafs-Lothringen —, festzustellen berechtigt ist. — Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 12 und Preufs a. a. O. S. 72 treten den obigen Ausführungen mit der Bemerkung entgegen, dafs auch die Kommunalverbände in ihren autonomischen Satzungen eigene Gesetze besäfsen. Aber der Unterschied der Staaten von den Kommunalverbänden liegt nicht in der Befugnis, eigene Gesetze zu erlassen, welche jedem korporativ organisierten Verbande zusteht, sondern darin, dafs ihnen ein Kreis politischer Aufgaben vorbehalten ist, welche sie nach eigenen Gesetzen erfüllen können. Eine derartige Selbständigkeit besitzen die Kommunalverbände nicht; ihre Thätigkeit bei der Erfüllung politischer Aufgaben unterliegt der unbeschränkten Regelung durch Staatsgesetze.

[18] Haenel a. a. O. S. 108 ff. findet den Unterschied des Einheitsstaates von andern korporativen Verbänden in drei Momenten: darin, dafs derselbe Gebietskörperschaft ist, einen universellen Gemeinzweck hat und Selbstgenügsamkeit besitzt. Die beiden ersten Merkmale sind zweifellos zutreffend. Der Begriff der „Selbstgenügsamkeit" aber ist, auch nach den weiteren Erläuterungen, welche der Verfasser (a. a. O. S. 113) giebt, zu unbestimmt, um darauf eine juristische Charakterisierung stützen zu können.

[19] Dies erkennt auch Haenel a. a. O. S. 73 ff. an.

# II. Der Einheitsstaat.

## 1. Die Grundlagen des Staates.

### § 2.

Der Staat ist ein auf ein bestimmtes Gebiet basiertes menschliches Gemeinwesen. Die Grundlagen desselben sind daher:

1. eine Menge von Menschen als persönliche Grundlage. Den Inbegriff der im Staate geeinigten Menschen bezeichnet man als Volk im politischen Sinne. Verschieden davon ist Volk im natürlichen Sinne oder Nation[1]. Das Volk in seiner wirtschaftlichen Gliederung heifst Gesellschaft[2]. Der Begriff „Gesellschaft" ist jedoch kein Rechtsbegriff, die Gesellschaft selbst kein Rechtssubjekt[3].
2. ein Land oder Gebiet als sachliche Grundlage.

## 2. Der rechtliche Charakter des Staates[1].

### § 3.

Der Staat ist ein menschliches Gemeinwesen. Er fafst die in ihm verbundenen Glieder zu einer höheren Einheit zusammen und unterwirft sie seiner Herrschaft. Neben dem Staate bestehen noch andere menschliche Gemeinwesen. Dieselben beruhen teils auf natürlicher Abstammung, teils auf der Gemeinsamkeit bestimmter Zwecke und Anschauungen. Die ersteren (Familie, Geschlecht) pflegen im Zustande höherer Kultur ihre rechtliche Gliederung gänzlich zu verlieren und erscheinen vom Rechtsstandpunkte

---

[1] Vgl. Fr. J. Neumann, Volk und Nation. Leipzig 1888.

[2] Der Begriff „Gesellschaft" ist namentlich entwickelt worden von L. Stein, Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich Bd. I, Leipzig 1850. Einleitung: „der Begriff der Gesellschaft". Ihm folgt im wesentlichen Gneist in seinen verschiedenen Werken, namentlich in der Schrift: Der Rechtsstaat, 2. Aufl., Berlin 1879, S. 1 ff. — Viel weiter fafst R. v. Mohl (Encyklopädie § 6 und Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften, Bd. I, Erlangen 1855, S. 69 ff.) den Begriff der Gesellschaft. Er nennt alle aus einem gemeinsamen Interesse sich entwickelnden menschlichen Gemeinschaften, einerlei, ob sie eine Organisation besitzen oder nicht, gesellschaftliche Lebenskreise und den Inbegriff aller in einem bestimmten Umkreise (in einem Staate, in einem Weltteile) thatsächlich bestehenden gesellschaftlichen Gestaltungen Gesellschaft.

[3] Völlig verkannt ist dies von H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. 1, Erlangen 1872, § 2, der den „Rechtsbegriff der Gesellschaft" zur Grundlage des sogenannten socialen Verwaltungsrechtes machen will. — Vgl. dagegen auch Laband, 2. Aufl. Bd. I S. 98 N. 1 und Rosin, Annalen a. a. O. S. 310.

[1] H. Preufs, Die Persönlichkeit des Staates organisch und individualistisch betrachtet, im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 62 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 12 ff.

dann nur als eine Gemeinschaft von Personen, welche durch individuelle Rechte und Pflichten verbunden sind. Unter den letzteren nehmen die Religionsgesellschaften, namentlich die christlichen Kirchen, die hervorragendste Stellung ein, daneben giebt es Vereinigungen zu wirtschaftlichen, geselligen, wissenschaftlichen, künstlerischen und anderen Zwecken. Auch diese besitzen die Möglichkeit, durch Beschlüsse und Statuten ihren Mitgliedern Pflichten aufzuerlegen und so eine Herrschaft über sie auszuüben. Aber das Moment der Beherrschung tritt bei ihnen mehr in den Hintergrund, und sie kommen für das Recht vorzugsweise als vermögensrechtliche Subjekte in Betracht, welche mit anderen Rechtssubjekten in Verkehr treten. Ausgebildetere Herrschaftsverhältnisse haben sich nur im Staate und in der Kirche entwickelt[2].

Man hat den Staat vom natürlichen Standpunkte als Organismus bezeichnet. Diese Bezeichnung enthält jedoch nur einen Vergleich, dessen Verwendung mit grofser Vorsicht erfolgen mufs[3]. Das Hauptverdienst der sogenannten organischen Staatstheorie liegt auf der negativen Seite. Es besteht darin, dafs sie früheren unrichtigen Auffassungen, z. B. der, dafs der Staat eine Maschine, dafs er eine vertragsmäfsige Vereinigung einzelner Individuen, überhaupt, dafs er etwas künstlich Gemachtes sei, entgegengetreten ist[4]. Für die juristische Konstruktion des Staates kann der Begriff des Organismus nicht verwendet werden[5].

Vom juristischen Standpunkte bezeichnet man den Staat als Person, d. h. als Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes. Die Herrschaftsrechte gegenüber den Unterthanen stehen dem Staate

---

[2] Gegen die Zusammenfassung des Staates mit anderen menschlichen Gemeinwesen erhebt Widerspruch v. Gerber § 1 S. 2 N. 2. u. 3. Er nimmt das Wort und den Begriff „Herrschen" als etwas dem Staate Specifisches in Anspruch und nur die Kirche will er ihm in dieser Beziehung gleichstellen. Wenn aber auch die Herrschaft des Staates ihrem Umfange nach viel weitgehender, ihrem Inhalte nach viel intensiver ist als die eines anderen menschlichen Gemeinwesens, so beschränkt sich die Verwirklichung der Herrschaftsidee doch keineswegs blofs auf Staat und Kirche. In der neueren Wissenschaft wird die Gleichartigkeit des Staates mit anderen menschlichen Gemeinwesen ziemlich allgemein anerkannt. Ein Hauptvertreter dieser Ansicht ist Gierke an zahlreichen Stellen seines Genossenschaftsrechtes, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 302, in Schmollers Jahrbuch S. 1125.

[3] Am weitesten geht in der Vergleichung des Staates mit einem Organismus, speciell mit dem menschlichen Körper, Bluntschli in seinen Psychologischen Studien über Staat und Kirche. Zürich und Frauenfeld 1844. Auch in seinen späteren Werken tritt diese Auffassung, wenngleich in gemilderter Form, stark in den Vordergrund.

[4] Gänzlich verkannt ist dieses Verdienst in der Schrift von Albert Th. van Krieken, Über die sogenannte organische Staatstheorie, Leipzig 1873. — Vgl. Gierke, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 281 ff. v. Treitschke, Politik Bd. I S. 28.

[5] Am besten handelt über diesen Gegenstand v. Gerber, Beilage I, Der Staat als Organismus S. 217 ff. Vgl. auch Jellinek a. a. O. S. 34 ff. Gegen die Auffassung des Staates als Organismus Combothecra, l'état en tant qu'organisme in der Revue de droit public Bd. V S. 279.

als Gemeinwesen und nicht dem Herrscher zu; der Herrscher erscheint nur als Organ des Staates. Die Auffassung des Staates als eines selbständigen, von der Person des Herrschers unabhängigen Rechtssubjektes findet sich schon bei den politischen Schriftstellern des klassischen Altertums mit völliger Klarheit ausgesprochen. Dagegen war es der mittelalterlich-germanischen Staats- und Rechtsanschauung eigentümlich, dafs sie alle Rechtsverhältnisse in individuelle Beziehungen von Person zu Person auflöste. Von diesem Standpunkte erschien der Herrscher nicht als Organ des Gemeinwesens, sondern als persönlicher Herr, welcher mit seinen Unterthanen durch eine Reihe einzelner Rechte und Pflichten verbunden war. Die mittelalterlich-italienische Doktrin hielt jedoch unter dem Einflufs der antiken Anschauungen den Gedanken der selbständigen Persönlichkeit des Staates fest, und unter ihrem Einflufs kehrte man seit dem sechzehnten Jahrhundert allgemein wieder zu der Auffassung des Staates als eines selbständigen Rechtssubjektes zurück [6]. In der heutigen Staatswissenschaft darf dieselbe als die für die rechtliche Betrachtung des Staates mafsgebende angesehen werden [7]. Es hat jedoch auch diejenige staatsrechtliche Anschauung, welche die Herrschaftsrechte nicht als Rechte des Staates, sondern als persönliche Rechte des Herrschers auffafst, noch im gegenwärtigen Jahrhundert Vertreter gefunden [8].

### 3. Der Wirkungskreis des Staates.

### § 4.

Der Wirkungskreis des Staates ist räumlich und persönlich begrenzt: räumlich durch das Staatsgebiet, persönlich durch

---

[6] Vertreter derselben im sechzehnten und siebzehnten Jahrhundert sind z B. Bodin, De re publica, I, 1 u. I, 8; Hugo Grotius, De iure belli ac pacis, Lib. I cap. 3 § 7 i. f., welcher die Verschiedenheit der Rechtsstellung des Staates und des Herrschers klar und richtig entwickelt, und Hobbes de cive V, 9. — Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Begriffes des Gemeinwesens im deutschen Recht giebt Gierke in seinem Genossenschaftsrecht, namentlich Bd. II u. III.

[7] Mit voller Schärfe und Klarheit ist sie in diesem Jahrhundert zuerst von Albrecht in einer Besprechung von Maurenbrechers Grundsätzen des deutschen Staatsrechtes, in den Göttinger gelehrten Anzeigen Jahrgang 1837 S. 1492 ff. entwickelt worden. Vgl. aufserdem namentlich v. Gerber, Beilage II, Die Persönlichkeit des Staates S. 225 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 192 ff., subjektive öffentliche Rechte S. 26 ff.; Bernatzik im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 169 ff.; Treitschke a. a. O. S. 25.

[8] Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechtes, Frankfurt a. M. 1837, § 245, und Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränität, Frankfurt a. M. 1839. Seydel, Allgemeine Staatslehre, namentlich S. 7 u. 41, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 641 ff., 1898 S. 325, Bayerisches Staatsrecht Bd. I S. 169 ff. Rehm, Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 78. E. Mayer, ebenda 1887 S. 550 ff. Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 128; Allgemeine Staatslehre S. 12, 13. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre. v. Hagens a. a. O. S. 14.

die Staatsangehörigkeit. Sachlich dagegen hat der Staat einen unbegrenzten Wirkungskreis. Seine Thätigkeit beschränkt sich nicht auf eine einzelne oder einzelne Seiten des menschlichen Lebens, er kann alle in den Bereich seines Handelns hineinziehen; es bleibt ihm keine Sphäre desselben prinzipiell verschlossen. Allgemein ist nur diese negative Bestimmung der Thätigkeit des Staates möglich. Die positive Feststellung der Staatsaufgaben kann lediglich für einen konkreten Staat und auch für diesen nicht in einer einzigen Formel, sondern nur mit genauer Untersuchung der einzelnen Gebiete des Staatslebens erfolgen. Sie ist Gegenstand der Politik[1].

Die Thätigkeit des Staates äufsert sich namentlich in der Ausübung von Herrschaftsrechten. Aber die Ausübung von Herrschaftsrechten erschöpft keineswegs die gesammte staatliche Thätigkeit. Es giebt zahlreiche staatliche Funktionen, bei deren Ausübung der Staat anderen Rechtssubjekten nicht als Herrscher, sondern als gleichberechtigte Person gegenübertritt. Zu diesen Funktionen gehört einmal der völkerrechtliche Verkehr mit anderen Staaten. Aber auch im Innern erwachsen dem Staate vielfache Aufgaben, deren Erfüllung ohne Anwendung von Herrschaftsrechten möglich ist, so namentlich die auf Förderung der Volksinteressen gerichtete Thätigkeit, welche sich in der Gewährung von Unterstützungen, in der Errichtung und Verwaltung allgemeiner Anstalten äufsert, und die Beschaffung gewisser Staatsbedürfnisse im Wege des gewöhnlichen vermögensrechtlichen Verkehrs[2] [3].

Da der Staat nur mit äufserlichen Zwangsmitteln ausgerüstet ist, so beschränkt sich seine Thätigkeit auf die äufseren Verhältnisse der Menschen; eine Einwirkung auf das innere Leben derselben bleibt ihm verschlossen.

---

[1] Für die Feststellung der Natur des Staates ist auch die Normierung der Sphäre, innerhalb deren er thätig sein kann, erforderlich. Darauf hat sich aber das Staatsrecht zu beschränken; die ausführliche Erörterung der Lehre vom Staatszweck ist anderen Disciplinen zu überlassen. Vgl. F. v. Holtzendorff, Die Prinzipien der Politik, 2. Auflage, Berlin 1879, Buch III: „Der Staatszweck als Prinzip der Politik“.

[2] Die Ansicht, dafs die specifisch staatliche Thätigkeit sich lediglich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äufsere, wird namentlich von v. Gerber § 1 S. 3 N. 3 und Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 62, 287 vertreten. — Vgl. Rosin a. a. O. S. 295 ff. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 59 ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 190 N. 1.

[3] Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 222 ff. unterscheidet den Staat als Subjekt der Macht und als Vertreter der Gemeininteressen und nimmt in einzelnen Fällen eine Selbstverpflichtung des ersteren gegen den letzteren an. Die Unterscheidung ist an und für sich zutreffend. Gegen die Annahme einer Verpflichtung spricht aber doch der Umstand, dafs hier nur zwei Eigenschaften desselben Verbandes, nicht zwei verschiedene Rechtssubjekte in Frage kommen.

### 4. Organe des Staates und Träger der Staatsgewalt.

§ 5.

1. Der Staat ist eine begriffliche Abstraktion[1]. Er bedarf physischer Personen, welche die ihm zustehenden Rechte ausüben. Die Ausübung der staatlichen Rechte kann entweder einer einzelnen physischen Person oder einer kollegialisch organisierten Personenmehrheit übertragen sein. Die Personen oder Personenmehrheiten, welche zu einer solchen Ausübung berufen sind, in deren Willen und Handlungen also der Wille und die Handlungen des Staates zum Ausdruck gelangen, heifsen Organe des Staates. Das Organ unterscheidet sich vom Stellvertreter dadurch, dafs es ein Glied des betreffenden Gemeinwesens sein mufs, während der Stellvertreter dem Vertretenen als eine völlig fremde Persönlichkeit gegenübersteht.

Jeder Staat besitzt zahlreiche Organe, welche sich im Verhältnis der Über- und Unterordnung befinden. Die im Staate herrschende höchste Macht wird als Staatsgewalt (im subjektiven Sinne) bezeichnet; sie kommt in denjenigen Organen zum Ausdruck, welche allen anderen übergeordnet sind und die obersten Herrschaftsrechte im Staate ausüben. Aber die Fortdauer der Staatsgewalt ist unabhängig von der Existenz der speciellen Organe, in welchen sie sich verkörpert. Die einzelne physische Person, welche die Staatsgewalt repräsentiert, kann wegfallen und durch eine andere ersetzt werden. Die ganze Organisation kann eine Umgestaltung erleiden, an die Stelle einer republikanischen Verfassung kann eine monarchische, an die Stelle einer monarchischen eine republikanische treten. Immer aber bleibt eine höchste herrschende Macht im Staate bestehen[2].

Die Ausübung der obersten Herrschaftsrechte im Staate kann entweder einem einzigen Organe übertragen sein, wie z. B. in absoluten Monarchieen dem Monarchen, in reinen Demokratieen der in der Volksversammlung vereinigten Gesamtheit der Bürger, oder mehreren Organen, welche dazu in verfassungsmäfsiger Weise zusammenwirken, so namentlich in den konstitutionellen Monarchieen und Repräsentativdemokratieen.

---

[1] Nicht etwa eine Fiktion, wie in neuerer Zeit immer noch, z. B. von Bierling, Kritik der juristischen Grundbegriffe. Bd. II S. 222 ff., Juristische Prinzipienlehre Bd. I S. 223 ff. behauptet wird. Übereinstimmend: Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 16. B. Schmidt, a. a. O. S. 1 ff.

[2] Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 99 ff. bemerkt, es gebe kein Organ schlechthin, sondern nur Individuen, deren Beruf es sei, Organ zu sein. Allerdings kann ein Organ ohne Individuen, in welchen es zur Erscheinung tritt, nicht bestehen. Nichtsdestoweniger ist der Begriff des Organs in abstracto erforderlich, um die Fortdauer desselben auch beim Wechsel der einzelnen Individuen zum Ausdruck zu bringen. Übrigens erkennt Haenel a. a. O. S. 100 selbst an, dafs derartige Abstraktionen für die Jurisprudenz notwendig sind. Vgl. Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 24.

2. Neben dem Begriffe des Organs tritt noch ein weiterer Begriff, der des Trägers der Staatsgewalt auf. Als Träger der Staatsgewalt wird diejenige Person oder Personenmehrheit bezeichnet, welcher die Staatsgewalt als eigenes Recht zusteht[3]. Der Träger der Staatsgewalt kann die ihm zustehenden Herrschaftsrechte entweder selbst ausüben, oder sie können in seinem Namen durch einen andern ausgeübt werden.

Der Begriff „Träger der Staatsgewalt" wird nicht durch die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt gefordert[4]. Denn die begriffliche Einheitlichkeit der Staatsgewalt schliefst nicht aus, dass dieselbe in einer Mehrheit von Organen zum Ausdruck gelangt[5]. So wurden z. B. im alten deutschen Reiche Kaiser und Reich, d. h. Kaiser und Reichsstände als Inhaber der Reichsgewalt angesehen, in den freien Städten steht die Staatsgewalt Senat und Bürgerschaft, in England dem Parlamente, d. h. dem König in Verbindung mit beiden Häusern zu[6]. Wohl aber nötigen uns die Bestimmungen einer Reihe von Verfassungen, den besonderen Begriff des Trägers der Staatsgewalt aufzustellen, weil der rechtliche Inhaber der Hoheitsrechte und diejenigen Personen, welche mit der Ausübung derselben betraut sind, nicht zusammenfallen. So gehen die modernen Repräsentativdemokratieen häufig von der Anschauung aus, dafs das Volk Träger der Staatsgewalt sei, während als staatliche Organe der Präsident, das Regierungskollegium, die parlamentarischen Versammlungen erscheinen. Am deutlichsten tritt diese Auffassung in der Verfassung der Vereinigten Staaten hervor[7]. In konstitutionell-monarchischen Verfassungen wird vielfach der Monarch als Träger der Staatsgewalt angesehen, so z. B. in der französischen Charte und den deutschen Verfassungen[8]. Die Volksvertretung bildet ihm gegenüber dann nur ein beschränkendes Element. Die praktische Konsequenz dieser Auffassung ist die, dafs der Monarch die Vermutung der Berechtigung für sich hat; ihm stehen alle Hoheitsrechte zu,

---

[3] Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Dekanatsprogramm, Leipzig 1885, S. 18. Meine Abhandlung über den Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, Jena 1888 (Aus der Festgabe der juristischen Fakultät für Gneist), S. 9. Triepel, Das Interregnum, Leipzig 1892. S. 63 ff.

[4] Dies ist die Meinung von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 221, 493, 507. Auch Triepel a. a. O. S. 70 erklärt das Vorhandensein eines Trägers der Staatsgewalt für ein begriffliches Erfordernis des Staates.

[5] Haenel in den Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 91. Rosin in Schmollers Jahrbuch Bd. VIII S. 954, Merkel, Encyklopädie S. 189, 190, in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 29. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 208. v. Hagens a. a. O. S. 11.

[6] Mein Anteil der Reichsorgane S. 11 ff.

[7] Verfassung, Einl. Amend. IX, X. Vgl. v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 23 ff., im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 270 ff.

[8] Vgl. §§ 54, 83, 84.

welche ihm nicht ausdrücklich entzogen, der Volksvertretung nur die, welche ihr ausdrücklich übertragen sind. Andere konstitutionell-monarchische Verfassungen gehen vom Standpunkte der Volkssouveränität aus; sie betrachten das Volk als Quelle und Ursprung aller Gewalten, von welchem auch der Monarch seine Befugnisse ableitet[9]. In diesem Falle erscheint der Monarch zwar als Organ des Staates, aber nicht als Träger der Staatsgewalt. Der Begriff des Trägers der Staatsgewalt ist in Monarchieen endlich beim Eintritt einer Regentschaft von Bedeutung. In einem solchen Falle bleibt Träger der Staatsgewalt der Monarch, als Organ des Staates fungiert dagegen an seiner Stelle der Regent[10].

### 5. Der Begriff der Souveränität[1].

### § 6.

Souveränität bedeutet Unabhängigkeit vor einer höheren Gewalt.

---

[9] Diese Auffassung kommt namentlich in solchen Ländern vor, in welchen einem ursprünglich republikanischen Magistrate erbliche Qualität beigelegt ist, wie Napoleon I. und III., oder da, wo das erbliche Königtum aus einer revolutionären Bewegung des Volkes hervorgegangen ist, wie im Königreich Belgien (Verf. vom 25. Februar 1831 Art. 25).

[10] Der hier entwickelte Begriff des „Trägers der Staatsgewalt“ wird nicht deshalb angenommen, weil er durch die Natur des Staates bedingt ist, sondern deshalb, weil sich eine Reihe von Verfassungen ohne denselben juristisch nicht konstruieren läfst. Eine Widerlegung müfste daher von den Bestimmungen dieser Verfassungen ausgehen und nicht blofs mit Argumenten operieren, welche ganz allgemeinen staatsrechtlichen Erwägungen entnommen sind, wie dies von Landesberger in Grünhuts Zeitschrift Bd. XVIII S. 252 ff., Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 10 N. 8, B. Schmidt a. a. O. S. 112 ff. geschieht. Insbesondere kann gegen den Begriff des Trägers der Staatsgewalt nicht eingewendet werden, dafs derselbe mit der Auffassung des Staates als Persönlichkeit unvereinbar oder ein Festhalten an überlebten patrimonialen Anschauungen sei und zur Herrschertheorie führe. Denn der Grundsatz, dafs die Herrschaftsrechte dem Staate zustehen, bleibt durch die Annahme eines Trägers der Staatsgewalt ganz unberührt. Andererseits dürfen Bestimmungen über den Ursprung der staatlichen Gewalt, wie sie z. B. in der belgischen Verfassung und in der der Vereinigten Staaten vorkommen, bei staatsrechtlichen Erörterungen nicht ignoriert werden. Auch bei der Darstellung des deutschen Staatsrechtes ist die Charakterisierung des Monarchen als Träger der Staatsgewalt nicht „ein Rückfall in die Theorie vom Monarchen als Subjekt der Staatsgewalt selbst“ (Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 141 N. 6), sondern nur ein juristischer Ausdruck für die Bestimmungen unserer Verfassungen, nach welchen der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt.

[1] Zur Geschichte des Souveränitätsbegriffes vgl. O. Gierke, Johannes Althusius und die naturrechtlichen Staatstheorien (Heft 7 der Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte). Breslau 1880. S. 139 ff. Genossenschaftsrecht Bd. III S. 199 ff., 381 ff., 452 ff., 562. H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft S. 192 ff., 200 ff., 220 ff. E. Hancke, Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränität. Breslau 1894 (Heft 47 der Gierkeschen Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte). M. Landmann, der Souveränitätsbegriff bei den französischen Theoretikern

Die Herrschaft wurde im früheren Mittelalter als ein von Gott verliehenes Amt angesehen. Gegenüber dieser Auffassung entwickelten sich aber schon seit dem zwölften Jahrhundert die Keime der Souveränitätslehre, welche den Monarchen als Träger einer selbständigen Herrschergewalt auffaſst. Eine plenitudo potestatis oder suprema potestas wurde seitens der mittelalterlichen Juristen auf staatlichem Gebiete lediglich dem römisch-deutschen Kaiser als dem weltlichen Oberhaupte der Christenheit zugeschrieben, eine Anschauung, auf welche Aussprüche des römischen Rechtes über die Machtfülle der römischen Imperatoren von wesentlichem Einfluſs waren. In voller Ausbildung tritt uns diese Theorie gegen Ende des Mittelalters bei Aeneas Sylvius entgegen [2].

Der moderne Souveränitätsbegriff hat sich aber nicht in Anlehnung an die dem römischen Kaiser zugeschriebene summa potestas, sondern aus den Verhältnissen entwickelt, welche infolge des Sinkens der kaiserlichen Macht und des Zerfalles des heiligen römischen Reiches eintraten. Er ist in Frankreich entstanden. Souverain (lateinisch „superanus", italienisch „soverano", französisch „sovrain") bezeichnet ursprünglich nicht den Inhaber der höchsten Gewalt, sondern nur einen höher stehenden (superior). Souveränität wurde daher in Frankreich nicht bloſs dem Könige, sondern auch den Baronen zugeschrieben [3]; doch verstand man unter „sovrain", wenn das Wort ohne weiteren Zusatz gebraucht wurde, regelmäſsig den König. Eine Unterordnung unter eine höhere Gewalt galt also ursprünglich als mit der Souveränität nicht unvereinbar. Die Fortentwicklung des Souvernitätsbegriffes nach dieser Richtung vollzog erst Bodin. Er bezeichnet die Souveränität als eine höchste Gewalt und leitet aus dieser Eigenschaft die Schrankenlosigkeit derselben ab. Souveränität ist nach ihm eine höchste und durch Gesetze nicht gebundene Gewalt [4]. Die Souveränität steht aber nicht dem Staate, sondern dem Herrscher, also je nach der Staatsform, entweder dem Volke oder den bevorzugten Geschlechtern oder dem Könige, in Frankreich natürlich dem letzteren, zu. Die Begriffsformulierung Bodins ist ein theoretischer Ausdruck für die absolute Gewalt, welche die französischen Könige nach Beseitigung der ständischen Rechte gewonnen hatten. Daraus erklärt sich auch der groſse Erfolg derselben in der Staatspraxis. Die Auffassung von

---

von Jean Bodin bis auf Jean Jacques Rousseau. Leipzig 1896. A. Dock, Der Souveränitätsbegriff von Bodin bis zu Friedrich dem Groſsen. Straſsburg i. E. 1897. — Vom Souveränitätsbegriff handelt auſserdem Combothecra, La conception de la souveraineté in der Revue de droit public Bd. VIII S. 241 ff.

[2] Rehm a. a. O. S. 200 ff.

[3] Vgl. Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 73 N. 1. Rehm a. a. O. S. 193 N. 2. Viollet, Histoire des institutions politiques et administratives de la France Bd. II, Paris 1898, S. 103.

[4] Bodin, De re publ. I, 8: „Maiestas (in der französischen Ausgabe souveraineté) est summa in cives legibusque soluta potestas".

der schrankenlosen Macht des Herrschers erhielt sich in der Staatswissenschaft, solange die absolute Monarchie die im kontinentalen Europa herrschende Staatsform war. Noch im Anfange des gegenwärtigen Jahrhunderts besaſs sie eine groſse Verbreitung, und in Deutschland wurde der Souveränitätsbegriff namentlich von den Rheinbundfürsten in dem angegebenen Sinne verwendet.

Gegenüber der Vorstellung von der absoluten Machtfülle des Monarchen gab die germanische Auffassung von den Rechten des Volkes Veranlassung, die Quelle der weltlichen Gewalt im Volkswillen zu suchen, eine Auffassung, welche durch die Eigenschaft des heiligen römischen Reiches als eines Wahlreiches unterstützt wurde. So entwickelten sich gegenüber der einseitigen Auffassung von der Souveränität des Monarchen schon im Mittelalter die Keime der Theorie der Volkssouveränität. Diese wurde von den Schriftstellern des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in ebenso einseitiger Weise wie die Theorie von der Souveränität des Monarchen entwickelt. Ihre schroffste Ausbildung fand sie durch Rousseau[5], ihre praktische Verwirklichung in der französischen Revolution.

Eine gröſsere Klärung über den Begriff der Souveränität hat erst im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts stattgefunden. Die Einführung konstitutioneller Verfassungen hat den Gedanken von der Schrankenlosigkeit des Herrschers beseitigt. Mit der Durchdringung der historischen Staatsauffassung ist die Vorstellung, daſs das eine oder das andere der angeführten Prinzipien das allein zulässige sei, überwunden worden. Durch die weitere Ausbildung der juristischen Lehre vom Staat sind die Personen des Staates und des Herrschers schärfer voneinander geschieden worden[6].

Der Begriff der Souveränität stammt aus einer Zeit, wo eine strenge Scheidung der Personen des Staates und des Herrschers noch nicht stattgefunden hatte. Dies hat zur Folge gehabt, daſs der Ausdruck „Souveränität" auch noch in der heutigen Wissenschaft teils gebraucht wird, um gewisse Eigenschaften des Staates, teils, um die Rechtsstellung bestimmter Personen im Staate zu bezeichnen[7].

---

[5] Rousseau, Du contract social, namentlich livre II chap. 6 und III chap. 1, 16—18.

[6] Preuſs, Gemeinde, Staat, Reich S. 92 ff., 100 ff. will den Souveränitätsbegriff aus der Dogmatik des Staatsrechts völlig eliminieren, weil derselbe nur für den absoluten Staat passe, der kein anderes Gemeinwesen neben sich anerkenne. Aber wenn der Souveränitätsbegriff sich auch im absoluten Staate entwickelt hat, so ist doch seine Anwendbarkeit nicht auf diesen beschränkt. Gerade für die Bestimmung des Verhältnisses mehrerer Gemeinwesen zu einander besitzt er eine erhebliche Bedeutung. Ebenso wenig ist Affolter, Allgem. Staatsr. S. 11 zuzustimmen, der den Begriff der Souveränität für einen bloſs politischen erklärt. Die Aufstellung des Souveränitätsbegriffes hat allerdings politischen Zwecken gedient, aber der Begriff selbst hat im Laufe der Zeit den Charakter eines Rechtsbegriffes angenommen,

[7] In dieser Unterscheidung ist nicht etwa, wie Jellinek, Staatenver-

1. Souveränität bezeichnet die Eigenschaft des Staates als höchstes herrschendes Gemeinwesen[8]. Die Souveränität in diesem Sinne äufsert sich in einer zweifachen Richtung:

a. der Unabhängigkeit des Staates von der Herrschaft anderer Gemeinwesen,

b. der Überordnung desselben über alle auf seinem Gebiet befindlichen Personen und Korporationen.

In der Freiheit von der Herrschaft anderer Gemeinwesen zeigt sich die äufsere (völkerrechtliche), in der Überordnung über die auf dem Staatsgebiete befindlichen Personen und Korporationen die innere (staatsrechtliche) Seite der Souveränität[9].

Die Souveränität des Staates schliefst jede Bindung desselben durch einen höheren Willen aus. Dagegen ist die Bindung desselben durch seinen eigenen Willen, d. h. durch Übernahme vertragsmäfsiger Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten, mit dem Wesen der Souveränität vollkommen vereinbar[10].

Der Einheitsstaat ist stets souverän. Er ist formell durch keine Schranke gebunden, in diesem Sinne also omnipotent. Allerdings bestehen auch für ihn materielle Schranken, welche durch den Staatszweck gegeben sind. Diese Schranken wird eine verständige und umsichtige Staatsleitung niemals ver-

---

bindungen S. 24 meint, eine Spaltung der Souveränität enthalten. Dieselbe ist deshalb notwendig, weil das Wort „Souveränität“ thatsächlich zur Bezeichnung eines doppelten Verhältnisses gebraucht wird, indem es einerseits dazu dient, das Verhältnis des Staates zu anderen Rechtssubjekten, andererseits die Stellung bestimmter Personen im Staate zu bezeichnen. Im ersteren Sinne spricht man von Staatssouveränität, im letzteren von Fürsten- und Volkssouveränität. — Es kann zugegeben werden, dafs es — theoretisch betrachtet — zweckmäfsig sein würde, für die Charakterisierung des letzteren Verhältnisses die Bezeichnung „Souveränität“ völlig aufzugeben und den Ausdruck „Souveränität“ lediglich auf Gemeinwesen anzuwenden. Der praktische Sprachgebrauch ist aber zur Zeit noch ein anderer. Die Herrscher monarchischer Staaten werden in der politischen und diplomatischen Praxis noch ganz allgemein als Souveräne bezeichnet und in denjenigen Staaten, in welchen das Volk als Träger der Staatsgewalt erscheint, spricht man auch heute noch von dem Grundsatz der Volkssouveränität. Ein derartiger allgemeiner Sprachgebrauch kann auch in wissenschaftlichen Darstellungen des Staatsrechts nicht ignoriert werden. In der Schrift über Gesetz und Verordnung S. 207 ff. gebraucht übrigens Jellinek selbst den Ausdruck Souveränität auch von Personen. Ebenso unterscheidet Merkel, Encyklopädie S. 190 die Souveränität als Eigenschaft des Staates und als Eigenschaft bestimmter Personen im Staate. Vgl. auch Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 114 N. 1.

[8] Lingg a. a. O. S. 223, 235 identifiziert die Begriffe der Souveränität und Herrschaft; ebenso Seydel, Annalen 1898 S. 324. Dies ist unrichtig. Allerdings kann Souveränität nur da vorkommen, wo Herrschaftsrechte existieren. Aber nicht jede Herrschaft ist eine souveräne.

[9] Vgl. Haenel a. a. O. S. 118; Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat. Berlin 1891. S. 47, 48.

[10] Dies hebt mit Recht Jellinek, Staatenverbindungen S. 34, 54 hervor, dem sich Le Fur a. a. O. S. 443 anschliefst. Aber es ist nicht notwendig, dieses Moment in den Begriff der Souveränität aufzunehmen.

kennen, aber es steht ihr kein äufseres Hindernis entgegen, über dieselben hinauszugehen [11].

Der Einheitsstaat besitzt ferner einen unbeschränkten Wirkungskreis. Er hat allein zu bestimmen, welche politischen Aufgaben er sich zur eigenen Erfüllung vorbehalten, welche er den ihm untergeordneten Kommunalverbänden überlassen will. Ihm steht die Verteilung der Kompetenzen unter die verschiedenen Gemeinwesen zu; er hat die sogenannte Kompetenz-Kompetenz. Die Kompetenz-Kompetenz macht jedoch das Wesen der Souveränität nicht aus [12]. Souveränität ist auch innerhalb eines beschränkten Bereiches und ohne Kompetenz-Kompetenz denkbar. Zur Souveränität eines Gemeinwesens wird nur erfordert, dafs die demselben zustehenden Kompetenzen ihm ohne seinen Willen nicht entzogen werden dürfen [13].

2. Souveränität als Eigenschaft einer Person oder Personenmehrheit bezeichnet die Rechtsstellung desjenigen im Staate, der als Träger der Staatsgewalt (Souverän) erscheint. Seine Macht ist die höchste im Staate, es kann ihm keine andere Person übergeordnet sein. Aber sie ist nicht notwendig schrankenlos [14], der Souverän kann bei Ausübung seiner Herrschaftsrechte sowohl an die Beobachtung gewisser Formen als an die Mitwirkung anderer Organe gebunden werden.

---

[11] Den Charakter der formellen Unbeschränktheit und materiellen Beschränktheit des Staates hebt richtig hervor H. Schulze, Einleitung § 51 S. 163 ff., Lehrbuch § 17 S. 26 ff.; ferner Hinschius in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. I 1 S. 233 N. 2; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 198; Merkel in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 26, während andere Schriftsteller, z. B. H. A. Zachariä Bd. I § 14 S. 50, lediglich die materielle Begrenzung der Staatssphäre betonen, das Fehlen jeder formellen Schranke dagegen übersehen. Le Fur a. a. O. S. 432 ff., handelt ausführlich von den rechtlichen Beschränkungen der Souveränität und hält es für notwendig, auf diese Beschränkungen in dem Begriffe der Souveränität hinzuweisen. Solche Beschränkungen bestehen aber nur auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen, auf welche bereits N. 10 Bezug genommen ist. Verpflichtungen dagegen, welche der Staat seinen Unterthanen gegenüber übernimmt, sind für ihn keine rechtliche Schranke, da er sich stets in der Lage befindet, dieselben im Wege der Gesetzgebung wieder zu beseitigen.

[12] Dies behaupten Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 149; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 84 N. 1; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 83, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 307, 314; G. Liebe, Staatsrechtliche Studien Heft 1, Leipzig 1880, S. 10, 31; Bake a. a. O. S. 29 ff.; Borel a. a. O. S. 31, 47; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 197 ff.; Le Fur a. a. O. S. 465 ff.; Bansi, Annalen a. a. O. S. 682; Treitschke, Politik Bd. I S. 39.

[13] Vgl. auch Rosin, Annalen a. a. O. S. 271—273.

[14] Seydel, Allgemeine Staatslehre S. 8 u. 9, nimmt freilich an, dafs für den Herrscherwillen eine rechtliche Schranke nicht existiere; dies erklärt sich aber aus der vollständigen Identifizierung des Staates mit der Person des Herrschers.

### 6. Die Legitimität der Staatsgewalt.

§ 7.

Es ist nicht Aufgabe des Staatsrechtes, die Frage zu entscheiden, wie die Staaten überhaupt entstanden und wie namentlich die Anfänge der Staatenbildung beschaffen gewesen sind. Ebensowenig hat das Staatsrecht einen Rechtfertigungsgrund für das Bestehen der Staaten im allgemeinen aufzufinden. Wohl aber kann die Berechtigung eines konkreten Staates Gegenstand staatsrechtlicher Erörterung werden. Da mit der Existenz eines Staates notwendig auch das Vorhandensein einer höchsten Gewalt gegeben ist, so fällt die Frage nach der Berechtigung des Staates zusammen mit der Frage nach der Berechtigung der Staatsgewalt. Dagegen kann der Rechtsgrund der Staatsgewalt Gegenstand der Erörterung sein, ohne dafs die Berechtigung des Staates in Frage steht. Dies ist da der Fall, wo es sich nicht um eine neue Staatenbildung, sondern um eine Verfassungsänderung oder einen Thronwechsel in einem bestehenden Staate handelt.

Legitim heifst eine Staatsgewalt, welche dem bestehenden Rechte gemäfs, illegitim eine Staatsgewalt, welche gegen das bestehende Recht zur Herrschaft gelangt ist[1]. Der Begriff der Legitimität findet ebensowohl auf republikanische als auf monarchische Staatsverfassungen Anwendung[2].

Die Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt ist aber nicht durch den rechtmäfsigen Erwerb, sondern nur durch den thatsächlichen Besitz derselben bedingt[3]. Die Staatsgewalt kann in keinem Momente eines Repräsentanten entbehren, der die Herrschaftsrechte handhabt. Da der vertriebene legitime Herrscher dazu nicht im stande ist, so mufs es der thatsächlich im Besitz befindliche illegitime Herrscher thun. Die Frage nach der Legitimität einer Staatsgewalt kann daher zwar nach Rechtsgrundsätzen entschieden werden, aber die Eigenschaft einer Staatsgewalt als einer legitimen äufsert keine besonderen Rechtswirkungen.

Ein illegitimer Herrscher kann durch die Restauration des legitimen wieder verdrängt werden. In diesem Falle hat die illegitime Staatsgewalt den Charakter einer Zwischenherrschaft. Aus dem Grundsatze, dafs die Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt nicht von dem rechtmäfsigen Erwerb, sondern

---

[1] S. Brie, Die Legitimation einer usurpierten Staatsgewalt, Abt. I, Heidelberg 1866. F. Brockhaus, Das Legitimationsprinzip, Leipzig 1865.

[2] Völlig zu verwerfen ist daher die ausschliefsliche Verwertung des Legitimitätsprinzips im monarchischen Interesse, wie sie beim Wiener Kongresse erfolgte. Vgl. Brockhaus a. a. O. S. 11 ff.

[3] Brockhaus a. a. O. S. 232 ff. Die von Bierling, Kritik Bd. I S. 3 ff. aufgestellte Theorie, nach welcher das Recht auf der Anerkennung basieren soll, führt thatsächlich zu demselben Resultate, da der Verf. auch die erzwungene Anerkennung für genügend erachtet (S. 6). Über die Bedeutung der Anerkennung für das Staatsrecht vgl. auch Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 188 ff.

nur von dem thatsächlichen Besitz derselben abhängt, folgt, dafs der restaurierte legitime Herrscher die staatlichen Akte des Zwischenherrschers anerkennen mufs. Dagegen besteht keine Verpflichtung zur Anerkennung von Handlungen eines Prätendenten oder einer politischen Partei, welche sich zwar im Kampfe um die Staatsgewalt befunden hat, aber nicht in den vollen Besitz derselben gelangt ist[4].

### 7. Die staatlichen Funktionen.

### § 8.

1. Die Thätigkeit des Staates zerfällt in die Gesetzgebung, welche den Erlafs von allgemeinen oder abstrakten Vorschriften (Rechtssätzen), und die Verwaltung im weiteren Sinne, welche die Regelung individueller oder konkreter Angelegenheiten zum Gegenstande hat[1]. Die Verwaltung im weiteren

[4] H. A. Zachariä Bd. I § 78 S. 401 ff.; Zöpfl Bd. I § 207 ff. S. 564 ff.; H. A. Zachariä, Über die Verpflichtung restaurierter Regierungen aus den Handlungen einer Zwischenherrschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. IX S. 79 ff. Brockhaus, Art. „Zwischenherrschaft" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1503 ff. Für Deutschland sind die Fragen hauptsächlich praktisch geworden durch die französische Herrschaft und das Bestehen des Königreiches Westfalen im Anfang dieses Jahrhunderts.

[1] Über das Wesen der Gesetzgebung besteht Meinungsverschiedenheit. Ziemlich allgemeine Übereinstimmung herrscht darüber, dafs es die Aufgabe der Gesetzgebung ist, Rechtssätze aufzustellen. Streitig ist dagegen, ob ein Rechtssatz bezw. ein Gesetz eine allgemeine Regel enthalten mufs. Gegen dieses Erfordernis haben sich erklärt: Laband, Das Budgetrecht nach der preufsischen Verfassungsurkunde. Berlin 1871. S. 3; Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I S. 489, in Marquardsens Handbuch S. 75 ff.; v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 241 ff.; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts Bd. I S. 123; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 144 S. 378 ff.; Bierling a. a. O. Bd. II S. 232; Gareis a. a. O. S. 76, 116, 180; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 48 S. 225 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. II S. 4 N. 2 (in Abweichung von seiner früheren Meinung); Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 236 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 309; Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne, in Bd. II der Studien zum deutschen Staatsrecht S. 116 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 122; Thon im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 149 ff.; Dyroff in den Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 826; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen S. 203 N. 4; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 123; Bornhak im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 142; G. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz S. 22 ff. — Für dasselbe sprechen sich aus: Jhering, Zweck im Recht Bd. I S. 327 ff.; H. Schulze, Lehrbuch Bd. I § 184 S. 515 ff.; v. Roenne, Preufs. Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. I § 88 S. 327 ff.; E. v. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1157; K. v. Stengel, Die Organisation der preufsischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen S. 1; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. Bd. II S. 3; anders dagegen in der Bearbeitung des allgemeinen Verwaltungsrechtes in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. $I_2$ S. 7 ff.; meine Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VIII

Sinne scheidet sich in die Rechtspflege (Justiz), d. h. die auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtete Thätigkeit, und die Verwaltung im engeren Sinne, d. h. die Sorge für die Staats- und Volksinteressen. Da, wo das Wort „Verwaltung“ ohne weiteren Zusatz gebraucht wird, ist es in der letzteren Bedeutung zu verstehen[2].

---

S. 1 ff.; Göppert in Jherings Jahrbüchern für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechtes Bd. XXII S. 77, 148; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, Berlin und Leipzig 1886, S. 61 ff.; v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht, Stuttgart 1885, S. 31, 75; Wielandt, Badisches Staatsrecht S. 162; O. Müller, Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preufsischem Recht S. 8 N. 2, namentlich aber O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 5, 97 ff. Diejenigen Schriftsteller, welche behaupten, ein Rechtssatz brauche keine allgemeine Regel zu enthalten, sind aber nicht im stande gewesen, eine scharfe Grenze zu ziehen zwischen solchen staatlichen Akten, welche den Erlafs von Rechtssätzen und solchen, welche die Begründung von Rechtsverhältnissen, von subjektiven Rechten und Verbindlichkeiten zum Gegenstande haben. Die nähere Begründung meiner persönlichen Ansicht findet sich in der vorher citierten Abhandlung. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den seit Veröffentlichung derselben erschienenen Schriften, namentlich mit Haenel, ist natürlich an dieser Stelle nicht möglich; ich mufs sie mir für eine andere Gelegenheit vorbehalten. Dafs das Moment der Allgemeinheit, wenn auch kein Essentiale, doch wenigstens ein Naturale des Gesetzbegriffes sei, gestehen auch die Gegner meist zu (Laband, Staatsrecht Bd. I S. 489, in Marquardsens Handbuch S. 76; Jellinek a. a. O. S. 529; Anschütz a. a. O. S. 25). Eine vermittelnde Formulierung hat Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preufsen, 2. Aufl., Berlin 1895, S. 10 ff., versucht. Nach dieser kann das Gesetz zwar nicht blofs einen konkreten Thatbestand, wohl aber ein individuelles Rechtsverhältnis regeln. Ähnlich: Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft Wien 1886. S. 5 N. 5. Ein Gegensatz zwischen konkret und individuell, wie ihn der Verf. annimmt, besteht aber überhaupt nicht; seine Theorie kommt im Resultat durchaus auf die Ansicht hinaus, dafs der Begriff des Gesetzes sich nicht auf allgemeine Vorschriften beschränkt.

[2] In seiner Schrift über Gesetz im formellen und materiellen Sinne macht Haenel S. 183 ff. der „neueren staatsrechtlichen Kompendienlitteratur“ den Vorwurf, sie begehe den „handgreiflichen Fehler“, Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung als „koordinierte Glieder einer Einteilung“ zu behandeln. Dieser Vorwurf ist gegenüber der hier zu Grunde gelegten Einteilung der staatlichen Funktionen jedenfalls ungerechtfertigt, da in den früheren Auflagen des Lehrbuches ebenso wie in der gegenwärtigen der Gesetzgebung die Verwaltung im weiteren Sinne gegenübergesetzt und erst als Unterabteilungen der letzteren Rechtspflege und Verwaltung im engeren Sinne unterschieden werden. Eine Behandlung der drei Funktionen als koordinierter Glieder liegt demnach hier nicht vor. Wenn Haenel (a. a. O. S. 186) statt „Verwaltung im weiteren Sinne“ die Bezeichnung „Vollziehung“ beliebt, so ist das eine Frage der Nomenklatur. Doch hat der Ausdruck „Vollziehung“ immer das Bedenken, dafs dadurch der Eindruck erweckt wird, als ob die Verwaltung nur eine Vollziehung der Gesetze sei, während sie doch auch ein Handeln nach freiem Ermessen innerhalb gesetzlicher Schranken ist. Für die systematische Darstellung empfiehlt sich dagegen allerdings, die übliche Dreiteilung beizubehalten, weil für Verwaltung und Rechtspflege nicht blofs eine „eigentümlich charakterisierte Behördenorganisation“ (Haenel a. a. O. S. 186) besteht, sondern auch verschiedene materielle Grundsätze gelten.

Verwaltung und Justiz sind der Gesetzgebung untergeordnet. Aber das Verhältnis beider zur Gesetzgebung und zum geltenden Recht überhaupt ist ein wesentlich verschiedenes. Für die Justiz sind nur Rechtsgrundsätze, für die Verwaltung sowohl Rechtsgrundsätze als Zweckmäſsigkeitsrücksichten maſsgebend[3]. Die Justiz ist demnach eine bloſse Ausführung der Gesetze, die Verwaltung ist teils eine Ausführung derselben, teils ein freies Handeln innerhalb der vom Gesetze gezogenen Schranken. Die Thätigkeit der Verwaltung zur Ausführung der Gesetze nennt man Vollziehung, das freie Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken Regierung[4]. Einen Staat, in dem die Befugnisse der Verwaltung gesetzlich fest begrenzt sind und nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen ausgeübt werden können, bezeichnet man als Rechtsstaat[5].

Die Gesetzgebung als die höchste Funktion des Staates ist formell durch keine Schranke gebunden. Als eine höhere Norm über den gewöhnlichen Gesetzen besteht aber in vielen Staaten noch ein besonderes Grundgesetz (Verfassung). Die Bestimmungen desselben sollen bei der Ausübung der Gesetzgebung als Schranke beobachtet werden. Dem englischen Staatsrecht ist der Begriff der Verfassung in diesem Sinne unbekannt. Derselbe hat seine Ausbildung in Nordamerika gefunden. Nach der Unabhängigkeitserklärung der englischen Kolonieen verwandelten einzelne derselben die ihnen von der englischen Krone verliehenen Kolonialcharten in Verfassungen, andere gaben sich besondere Grundgesetze[6]. Auch die Union erhielt bei ihrer Begründung eine von den gewöhnlichen Gesetzen verschiedene Verfassung. Dem amerikanischen Beispiel folgten die Staaten des europäischen Kontinents nach. Die Bedeutung der Verfassung ist jedoch in den verschiedenen Ländern eine verschiedene. In Nordamerika bestehen für die Abänderung der Verfassung besondere verfassunggebende Organe, welche mit den gesetzgebenden nicht identisch sind. Ähnliche Einrichtungen haben auch in den europäischen Republiken, nämlich in Frankreich und der Schweiz, Eingang gefunden. Nach dem Staatsrecht der konstitutionell-monarchischen Staaten Europas steht dagegen die Abänderung der Verfassung den gewöhnlichen Organen der Gesetzgebung zu und es sind dafür nur erschwerende Formen vorgeschrieben.

---

[3] Vgl. auch Jhering a. a. O. S. 377 ff.

[4] Auf den Unterschied zwischen Regierung und Vollziehung hat in neuerer Zeit im Anschluſs an Albrecht namentlich F. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, Leipzig 1868, S. 2, aufmerksam gemacht. Vgl. übrigens auch Stahl § 57.

[5] In diesem Sinne wird das Wort in neuerer Zeit auschlieſslich gebraucht, so namentlich in Gneists Rechtsstaat, L. v. Steins Verwaltungslehre, Bährs Rechtsstaat. Vgl. auch O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 61 ff.

[6] Vgl. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. S. 11 ff.

Die Justiz darf unter keinen Umständen gegen die bestehenden Rechtsvorschriften verstofsen, denn ihre Aufgabe ist die Aufrechterhaltung derselben. Dagegen darf die Staatsgewalt in Ausübung ihrer anderen Thätigkeiten die rechtlichen Schranken durchbrechen, wenn die Existenz oder Sicherheit des Staates dies erfordert. In einem solchen Falle kann die Verwaltung gesetzwidrig, die Gesetzgebung verfassungswidrig handeln. Man nennt dies Recht der Staatsgewalt das ius eminens oder Staatsnotrecht[7]. Der Ausdruck „Staatsnotrecht“ ist jedoch nicht korrekt. Die betreffenden Handlungen sind nicht Ausflufs eines Rechtes, sondern werden entgegen dem bestehenden Recht vorgenommen [8].

2. Der Inbegriff der dem Staate gegenüber seinen Gliedern zustehenden Herrschaftsrechte wird als Staatsgewalt (im objektiven Sinne) bezeichnet. Bei Ausübung derselben können sowohl verschiedene staatliche Organe als verschiedene Gemeinwesen (Staat und Kommunalverbände) beteiligt sein. Trotzdem ist die Staatsgewalt begrifflich als eine einheitliche Gewalt aufzufassen. Zur Aufrechterhaltung dieser Einheitlichkeit ist es aber notwendig, dafs bestimmte Organe im Staate existieren, welchen die Regelung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Organen und den verschiedenen Gemeinwesen zusteht.

Von einer anderen Anschauung ging die Lehre von der Teilung der Gewalten[9] aus, welche das konstitutionelle Staatsleben lange Zeit beherrscht hat. Diese Theorie behandelt die staatlichen Funktionen: Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung, als durchaus selbständig und gleichstehend und behauptet, dafs in einem freien Staate jede derselben einer anderen Person oder Körperschaft übertragen sein müsse. Von der neueren Staatswissenschaft ist sie mit Recht verworfen worden. Sie vernichtet die Einheit des Staates, indem sie die einzelnen Ausflüsse der Staatsgewalt zu selbständigen und unabhängigen Gewalten erhebt. Sie verschiebt das Verhältnis der Funktionen zu einander, denn die Gesetzgebung ist der Verwaltung und Justiz nicht neben-, sondern übergeordnet. Sie hat endlich in England, dessen Verfassung sie entlehnt worden ist, niemals eine praktische Verwirklichung gefunden[10]. Ebensowenig hat sie auf dem europäischen Kontinent eine dauernde Geltung erlangt[11]. Dagegen beruhen die

---

[7] H. Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung, im Archiv für das öffentliche Recht des deutschen Bundes Bd. III, H. 3, S. 1 ff. Gareis a. a. O. S. 56 u. 57. Doch fassen diese Schriftsteller unrichtigerweise als Ausflüsse des Staatsnotrechtes auch solche aufserordentlichen Befugnisse der staatlichen Organe auf, welche auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, wie z. B. das Enteignungsrecht, die sogenannte provisorische Gesetzgebung und die Verkündigung des Belagerungszustandes.

[8] Übereinstimmend: Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 22, 23.

[9] Montesquieu, Esprit des lois. Livre XI, chap. 6.

[10] Vgl. § 54.

[11] Den Grundsatz der Teilung der Gewalten verteidigt O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 69 ff. Er versteht darunter aber nur die Verteilung der staatlichen Befugnisse unter verschiedene Organe, welche

nordamerikanischen Verfassungen, sowohl die der Union als die der Einzelstaaten, allerdings auf dem Prinzip der Gewaltenteilung. Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung werden in denselben als gleichberechtigte und nebengeordnete Gewalten behandelt. Aber auch hier sind in den verfassunggebenden Organen diejenigen Faktoren vorhanden, welche die Regelung der Kompetenzen unter den gleichberechtigten Gewalten: Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz, vorzunehmen haben und in denen die Einheit der Staatsgewalt zum Ausdruck gelangt[12].

### 8. Die Staatsformen[1].

### § 9.

Mit dem Ausdruck Staatsformen bezeichnet man die Gattungen und Arten des Staates. Je nach der Verschiedenheit des Einteilungsgrundes sind sehr verschiedene Einteilungen des Staates möglich. Die gebräuchlichste und für das Staatsrecht wichtigste ist die nach der Person des Herrschers. Je nachdem als solcher eine einzelne Person, ein hervorragender Bruchteil des Volkes oder das ganze Volk erscheint, unterscheidet man Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Die beiden letzteren faſst man unter dem Namen Republik zusammen; sie haben die gemeinsame Eigentümlichkeit, daſs in ihnen die Staatsgewalt einer unter einem Kollektivbegriff zusammengefaſsten Personenmehrheit zusteht[2].

---

im konstitutionellen Staate stattfindet und, wie bereits früher (§ 5 S. 15 N. 5) bemerkt wurde, mit der begrifflichen Einheit der Staatsgewalt vollkommen vereinbar ist. Was die Staatswissenschaft des achtzehnten und zum Teil auch noch des neunzehnten Jahrhunderts mit „Teilung der Gewalten bezeichnete, war etwas ganz Anderes.

[12] Vgl. v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts S. 38 ff. und im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 280 ff., gegen Schlief, Verfassung der nordamerikanischen Union. Leipzig 1880. S. 36 ff und im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 84, 85. Dieses Moment übersieht Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 100 ff., 332 N. 3, wenn er unter Berufung auf die Verfassung der Vereinigten Staaten für die Theorie der Gewaltenteilung eintritt. Im übrigen gilt auch gegen ihn das N. 11 Bemerkte.

[1] E. Bernatzik, Republik und Monarchie. Freiburg i. B. 1892. W. Roscher, Politik: Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Stuttgart 1892. J. v. Held, Die Monarchie als Staatsform in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XXI S. 481 ff.

[2] Die Dreiteilung der Staatsformen ist in Griechenland aufgekommen und findet sich auch bei Aristoteles (Pol. III, 4 ff.). Von neueren Schriftstellern halten daran fest Stahl § 63 S. 211; H. Schulze, Lehrbuch Bd. I § 19 ff. S. 31 ff.; Merkel, Encyklopädie S. 191 ff.; W. Roscher a. a. O. S. 1 ff. Andere nehmen dagegen nur eine Zweiteilung in Monarchie und Republik an. (H. A. Zachariä Bd. I § 21 S. 75 ff.; Zöpfl Bd. I § 59 S. 112; Waitz, Politik S. 122 ff.; Bernatzik a. a. O. S. 1 ff.; Affolter, Allg. Staatsr. S. 43; Jellinek im Archiv für öffentl. Recht. Bd. VIII S. 177; B. Schmidt a. a. O. S. 117 ff.; Treitschke, Politik Bd. II S. 7 ff.)

Es kann vorkommen, dafs in einem Staate eine bestimmte Person oder Personenmehrheit als rechtlicher Inhaber der Hoheitsrechte (Träger der Staatsgewalt) erscheint, eine andere dagegen zur Ausübung der Herrschaftsrechte befugt ist. In diesem Falle wird, je nachdem man den einen oder anderen Gesichtspunkt zu Grunde legt, die systematische Unterordnung des Staates unter die Staatsformen eine verschiedene sein[3]. Als Träger der Staatsgewalt kann nach der Anschauung eines bestimmten Volkes auch ein göttliches Wesen erscheinen. Einen Staat, in welchem das der Fall ist, nennt man eine Theokratie. Nur in diesem Sinne kann man von derselben als einer besonderen Staatsform sprechen, während eine Theokratie in dem Sinne, dafs die Ausübung der Herrschaftsrechte durch die Gottheit stattfände, selbstverständlich unmöglich ist[4].

Die Staatsformen treten nicht immer in voller Reinheit auf, so dafs lediglich ein einziges Element als das im Staate herrschende erscheint. Vielmehr sind häufig bei der Bildung der Staatsgewalt verschiedene Elemente beteiligt. Diese Beteiligung

---

Diese Verschiedenheit ist aber praktisch von keiner grofsen Bedeutung, da einerseits von den Vertretern der Dreiteilung die gemeinsamen Eigentümlichkeiten der Aristokratie und Demokratie zugegeben werden, andererseits di Vertreter der Zweiteilung anerkennen, dafs die Republiken in Aristokratieen und Demokratieen zerfallen. — Der Unterschied von Monarchie und Republik besteht nicht darin, dafs in jener der Grundsatz der Fürstensouveränität, in dieser dagegen der der Volkssouveränität gilt (Zöpfl a. a. O.), denn letzteres ist in Aristokratieen regelmäfsig nicht der Fall. Auch giebt es Monarchieen, in denen das Prinzip der Volkssouveränität Geltung hat. Ebensowenig kann der Unterschied darin gefunden werden, dafs in Monarchieen das oberste Organ ein eigenes Recht auf Organstellung hat, in Republiken dagegen nur Beauftragter, Diener des Staates ist, ohne ein Recht auf seine Stellung zu besitzen (Bernatzik a. a. O. S. 29, ähnlich Treitschke a. a. O. S. 8). Denn auch in Republiken kommen Personen vor, welche ein Recht auf Organstellung haben, so z. B. der Erbstatthalter der Niederlande, namentlich aber in der Aristokratie die regierenden Geschlechter und in der Demokratie das herrschende Volk (Jellinek a. a. O.). Andererseits hat es Monarchen gegeben, welche absetzbar waren (Bernatzik a. a. O. S. 4), also kein unbedingtes Recht auf Organstellung hatten. Endlich trifft auch die Behauptung nicht zu, dafs in der Monarchie die Besetzung der „obersten Regierungsbehörde mit der Mitgliedschaft einer bestimmten Familie nach Mafsgabe von erbrechtlichen Grundsätzen verknüpft sei, in der Republik auf periodischer Wahl beruhe (Affolter a. a. O.). Thatsächlich sind die jetzt bestehenden Monarchieen allerdings Erbmonarchieen, aber die früheren Wahlmonarchieen fallen gleichfalls unter den Begriff der Monarchie (Bernatzik a. a. O. S. 36).

[3] So sind z. B. die napoleonischen Verfassungen im ersteren Sinne demokratisch, im letzteren monarchisch.

[4] Die Annahme der Theokratie als einer besonderen Staatsform verteidigen Waitz, a. a. O., Treitschke a. a. O. S. 6 ff., und Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 371 ff., der aber an die Stelle dieses Begriffes einen noch weiteren, den der Ideokratie, zu setzen sucht. Ideokratie nennt er einen Staat, in welchem keine menschliche Obrigkeit anerkannt ist, sondern entweder Gott oder ein Gott oder ein anderer übermenschlicher Geist oder eine Idee als Herrscher erscheint. Zur Aufstellung dieses Begriffes ist keinerlei Bedürfnis vorhanden.

kann aber entweder so gestaltet sein, daſs eines dieser Elemente das maſsgebende und die Staatsform bestimmende ist, die anderen ihm gegenüber nur beschränkende Faktoren bilden[5], oder so, daſs die verschiedenen Elemente als durchaus gleichberechtigt erscheinen[6]. Es darf jedoch auch im letzteren Falle nicht an eine Teilung der Staatsgewalt unter die verschiedenen Elemente gedacht werden, dieselbe steht vielmehr einem aus diesen gebildeten zusammengesetzten Subjekte zu.

Überall, wo demokratische Elemente am Staatsleben beteiligt sind, muſs man unterscheiden, ob das Volk unmittelbar in seinen einzelnen Gliedern die Herrschaftsrechte ausübt oder sich darauf beschränkt, Vertreter zu wählen, die an seiner Stelle die staatlichen Befugnisse handhaben. Im ersteren Falle sind rein demokratische Formen vorhanden, im letzteren liegt eine Repräsentativverfassung vor.

### 9. Die Gliederung des Staates.

#### § 10.

Jeder Staat, der ein gröſseres Gebiet umfaſst, bedarf einer Gliederung in einzelne Teile (Provinzen, Bezirke, Kreise, Gemeinden). Diese Teile können den Charakter bloſser Staatsbezirke haben. Dies ist der Fall, wenn die innerhalb derselben thätigen Organe als Staatsorgane erscheinen, d. h. unmittelbar vom Staate eingesetzt werden. Sie können aber auch als selbständige Gemeinwesen oder Kommunalverbände organisiert sein, d. h. ihre eigenen Organe besitzen, welche nicht den Willen des Staates, sondern den Willen der Provinz oder der Gemeinde repräsentieren. Diese Organe müssen in dem betreffenden Kommunalverbande selbst ihren Ursprung finden, ein Bestätigungsrecht der Staatsgewalt ist dadurch nicht ausgeschlossen. Die Kommunalverbände sind Rechtssubjekte des öffentlichen Rechtes, sie können sowohl zum Staate, als untereinander, als zu den einzelnen Individuen in Rechtsbeziehungen treten. Es stehen ihnen Herrschaftsbefugnisse gegenüber ihren Gliedern zu.

Den dem Staat untergeordneten politischen Gemeinwesen ist ein Teil der Staatsaufgaben zur Erfüllung überwiesen; dadurch sind denselben öffentlichrechtliche Pflichten auferlegt. Ein Staat, welcher alle politischen Funktionen in den Händen der Staatsgewalt und der von ihr abhängigen Organe zu vereinigen sucht, heiſst ein centralisierter, ein Staat, der dabei eine weitgehende Mitwirkung der Kommunalverbände eintreten läſst, ein decentralisierter Staat.

---

[5] So ist in den konstitutionell monarchischen Staaten Deutschlands der Monarch Träger der Staatsgewalt, die Landtage sind ihm gegenüber nur ein beschränkendes Element. Vgl. §§ 83 und 84.

[6] So z. B. in England, im alten deutschen Reich, in den Freien Städten Deutschlands. Vgl. § 5 S. 15.

Die Thätigkeit der kommunalen Organe liegt in neuerer Zeit auf dem Gebiete der Verwaltung, namentlich der inneren und Finanzverwaltung, während im Mittelalter den Gemeinden vielfach auch ein Recht der Gesetzgebung zustand. Im modernen Staat wird dagegen die Gesetzgebung als eine specifische Funktion des Staates angesehen. Nun giebt es jedoch einzelne Verbände, welche zwar Bestandteile eines Staates sind, aber Organe besitzen, die zur Mitwirkung an der Gesetzgebung, also zur Ausübung staatlicher Befugnisse berufen werden. Beispiele dafür sind die österreichischen Kronländer und das Reichsland Elsafs-Lothringen. Auf diese Gebiete würde, da sie als Glieder eines Staates erscheinen, die Bezeichnung „Provinz" noch angewendet werden können, wobei jedoch nicht verkannt werden darf, dafs ihre Rechtsstellung eine wesentlich andere ist als die solcher Provinzen, deren Organe lediglich kommunale Thätigkeiten ausüben, z. B. der preufsischen, niederländischen, belgischen Provinzen.

Der Herrschaft des Staates können aber aufserdem auch Gebietsteile unterworfen sein, welche dem Staate nicht in der Weise einverleibt sind, dafs sie als Bestandteile desselben erscheinen, sondern ein eigenes vom Staate getrenntes Gebiet und eigene Angehörige besitzen. Diese haben nicht den Charakter von Provinzen, sondern den von Nebenländern. Zu ihnen gehören namentlich die auswärtigen Kolonieen und Schutzgebiete europäischer Mächte, sowie abgetretene Gebietsteile, ehe deren Einverleibung vollzogen ist. Derartige Gebiete können entweder lediglich von Staatsorganen beherrscht werden oder eine eigene Verfassung besitzen, kraft deren die aus ihnen hervorgehenden Organe zur Ausübung staatlicher Funktionen, jedoch in Unterordnung unter den Staat berufen werden. Letzteres ist namentlich bei gewissen englischen Kolonieen (Kanada, Kapland, Australien) der Fall[1].

Die Herrschaft des Staates über alle ihm untergeordneten Verbände ist eine unbeschränkte. Der Staat allein hat zu bestimmen, welche Angelegenheiten er ihnen zur Erledigung überlassen will. Er besitzt die Befugnis, durch seine Gesetze die Organisation derselben zu regeln.

---

[1] Mit denjenigen Gebieten, welche entweder Organe besitzen, die zur Ausübung staatlicher Funktionen berufen werden oder der Herrschaft eines Staates unterworfen sind, ohne Bestandteile desselben zu sein, beschäftigt sich die Abhandlung von Jellinek über Staatsfragmente in der Heidelberger Festgabe S. 259 ff. Der Verfasser führt daselbst aus, dafs die betreffenden Gebilde zwar nicht Staaten sind, aber doch gewisse Elemente des Staates besitzen. Als gemeinsamen Terminus für denselben bringt er den Ausdruck „Land" in Vorschlag (a. a. O. S. 300).

### 10. Die subjektiven öffentlichen Rechte[1].

§ 11.

I. Subjektive öffentliche Rechte stehen sowohl dem Staate und den anderen öffentlichrechtlichen Verbänden als den Individuen im Staate zu. Dagegen haben die staatlichen Organe als solche keine selbständigen Rechte, sondern nur staatliche Kompetenzen; Rechtsverhältnisse bestehen nur zwischen dem Staate und den Individuen[2].

Die subjektiven öffentlichen Rechte der Einzelnen sind teils Rechte aller Staatsangehörigen oder doch ganzer Klassen von Personen, teils Rechte bestimmter Individuen. Von den Privatrechten unterscheiden sich die öffentlichen subjektiven Rechte dadurch, daſs sie dem Berechtigten nicht in seiner Eigenschaft als Individuum, sondern als Glied des Gemeinwesens zustehen[3]. Die Privatrechte dienen den eigenen Interessen des berechtigten Subjektes; die öffentlichen Rechte werden im öffentlichen Interesse geschaffen. Deshalb entspricht dem öffentlichen Rechte regelmäſsig eine öffentliche Pflicht, welche freilich nicht immer die Ausprägung als Rechtspflicht erhalten hat.

Die öffentlichen Rechte zerfallen in drei Gruppen:

1. die Freiheit von staatlicher Einwirkung innerhalb einer bestimmten individuellen Rechtssphäre;

2. Anspruch auf gewisse positive Leistungen des Staates;

3. das Recht, als Organ des Staates zu fungieren oder an der Bildung staatlicher Organe Teil zu nehmen (sogenannte politische Rechte[4][5].

---

[1] C. F. Gerber, Über öffentliche Rechte. Tübingen 1852. J. Ulbrich, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Prag 1875. E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 8 ff. v. Stengel, Öffentliche Rechte und Pflichten, in seinem Wörterbuche des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 177 ff. Th. Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen. 3 Lieferungen. Wien 1888, 1892, 1894. G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg i. B. 1892. v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 176 ff.

[2] Jellinek a. a. O. S. 131, 139, 183 ff., 212 ff. Anderer Ansicht: B. Schmidt a. a. O. S. 98 ff.

[3] Jellinek a. a. O. S. 50, 87.

[4] Diese drei Arten von öffentlichen Rechten unterscheidet auch Jellinek a. a. O. S. 82, 89 ff. Dagegen kann die Befreiung von staatsbürgerlichen Pflichten nicht, wie Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Liefer. II S. 3 ff. will, als eine besondere Kategorie von Rechten angesehen werden.

[5] Jellinek a. a. O. S. 40 ff. stellt folgende Theorie der subjektiven öffentlichen Rechte auf: Die subjektiven Privatrechte charakterisieren sich dadurch, daſs bei ihnen Können und Dürfen vereinigt sind; das subjektive öffentliche Recht enthält dagegen ein Können ohne Dürfen. Es beruht nicht auf erlaubenden, sondern auf Recht verleihenden Rechtssätzen. Das subjektive öffentliche Recht ist eine persönliche Qualifikation, untrennbar von der Person, ein status. Nach Maſsgabe der drei erwähnten Gruppen öffentlicher Rechte werden dann negativer, positiver und aktiver (politischer) status unterschieden. Diese Charakterisierung der öffentlichen

II. Die Begründung der öffentlichen Rechte erfolgt, da Staat und einzelne sich nicht als gleichberechtigte Subjekte gegenüber stehen, nicht durch Vertrag[6]. Vielmehr entstehen dieselben:

1. unmittelbar durch Rechtssatz. Auf einem solchen beruhen stets diejenigen Rechte, welche allen Staatsangehörigen oder ganzen Klassen von Personen zustehen. Aber auch die Rechte einzelner Individuen (z. B. das Recht auf die Thronfolge, auf einen Sitz in der ersten Kammer) können unmittelbar durch Rechtssatz begründet sein. Es erzeugen aber nicht alle Rechtssätze des öffentlichen Rechtes subjektive Rechte, und auch, so weit diese Rechtssätze dem Einzelnen zu gute kommen, liegen vielfach nur Reflexwirkungen des objektiven Rechtes vor. Allgemeine gesetzgeberische

---

Rechte trifft für die politischen Rechte vollständig zu, dagegen nicht für die beiden anderen Gruppen. Das Recht auf eine Freiheit der individuellen Rechtssphäre von staatlicher Einwirkung besteht viel mehr in einem Dürfen als in einem Können. Und die Ansprüche auf positive Leistungen des Staates (Gewährung von Rechtsschutz, von Schutz nach aufsen) können nicht wohl als eine persönliche Qualifikation aufgefafst werden. — O. Mayer, Deutsch. Verw.-R. Bd. I S. 110, 112 ff. charakterisiert die subjektiven öffentlichen Rechte der einzelnen als rechtliche Macht über die öffentliche Gewalt. Diese Auffassung ist zu verwerfen, da der Staat über die Individuen, nicht aber die Individuen über den Staat herrschen. Auf die beiden ersten Gruppen subjektiver Rechte, von denen übrigens O. Mayer die erstere nicht anerkennt, findet seine Theorie gar keine Anwendung, da diese den Charakter blofser Ansprüche auf Handlungen oder Unterlassungen des Staates haben. Aber selbst für die politischen Rechte ist sie nicht zutreffend. Dem Staate gegenüber können die Einzelnen, welche derartige Rechte besitzen, nur verlangen, als staatliche Organe anerkannt oder zur Bildung staatlicher Organe zugelassen zu werden. Herrschaftsrechte üben sie nur gegenüber den Unterthanen aus, und auch diese Herrschaftsrechte stehen nicht ihnen persönlich, sondern dem Staate zu. Vgl. auch Jellinek im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 307 ff.

[6] Übereinstimmend: v. Gerber § 6 S. 17 N. 11; Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 33; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 105; Hinschius in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. I1 S. 277; Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1156; Grotefend, Preufs. Verwaltungsr. Bd. I S. 53; Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. III S. 76. Vgl. auch Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XXX S. 269. And. Ans.: Laband, Staatsrecht Bd. I S. 656 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 245 ff.; v. Stengel, Organisation der preufsischen Verwaltung S. 28, 40, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 40, 43, 186; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 144; Jellinek a. a. O. S. 63 ff. Aber die Akte, auf welche diese sich berufen, z. B. die Anstellung der Beamten und die Verleihung der Staatsangehörigkeit, sind nicht als Verträge anzusehen. Die von Loening a. a. O. S. 246 N. 1 erwähnten Verträge mit der katholischen Kirche, den Standesherren u. s. w. sind, wie er selbst bemerkt und auch in diesem Werke § 72 bemerkt ist, nur auf Grund eines Gesetzes zulässig, beruhen also in ihrem eigentlichen Geltungsgrunde doch auf einer einseitigen Anordnung des Staates. O. Mayer, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage, im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 1 ff.; Deutsch. Verw.-R. Bd. I S. 98 N. 5, S. 137 N. 3 gebraucht zwar den Ausdruck „öffentlich-rechtlicher Vertrag“, versteht darunter aber Verwaltungsakte, welche auf Grund der Einwilligung des davon Betroffenen erfolgen, stimmt also materiell mit der hier vertretenen Auffassung überein.

Prinzipien, welche in der Verfassungsurkunde ausgesprochen werden, begründen keine subjektiven Rechte[7];

2. durch Verfügungen staatlicher Organe;

3. durch Wahlen der Staatsangehörigen.

Der Besitz ist keine allgemeine Quelle öffentlicher Rechte[8]. Auch der Besitz einer obrigkeitlichen Gewalt giebt an und für sich kein Recht zur Ausübung derselben. Wenn er nicht auf rechtmäfsige Weise erworben ist, so haben die obersten Staatsorgane die Pflicht, den unrechtmäfsigen Besitzer aufser Besitz zu setzen. Nur in Bezug auf die höchste Gewalt selbst entscheidet, da es an einem höheren regulierenden Organe fehlt, lediglich die Thatsache des Besitzes[9]. Auch die Verjährung ist im allgemeinen keine Entstehungsart staatsrechtlicher Befugnisse. Als singuläres Institut des Privatrechtes darf sie nicht analog auf das Staatsrecht übertragen werden. Nur da, wo eine besondere gesetzliche Vorschrift ausnahmsweise die Verjährung als Entstehungsgrund öffentlicher Rechte zuläfst, kommt dieselbe als solcher in Betracht[10]. Die Unvordenklichkeit, welche nach der Ansicht vieler Schriftsteller eine Vermutung für die rechtmäfsige Entstehung einer Befugnis begründet[11], hat bei den genauen Aufzeichnungen, die über alle staatsrechtlich wichtigen Vorgänge zu erfolgen pflegen, für das moderne Recht keinerlei praktische Bedeutung.

III. Eine Aufhebung der öffentlichen Rechte kann erfolgen:

1. durch einen staatlichen Akt: jedenfalls durch Gesetz; so weit es gesetzlich vorgesehen ist, auch durch Verwaltungsverfügung. Der Grundsatz der Unverletzlichkeit gilt nur für Privatrechte, insbesondere Vermögensrechte, und auch hier nur als gesetzgeberisches Prinzip, nicht als formelle Schranke der staatlichen Thätigkeit. Öffentliche Rechte dagegen unterliegen unbedingt der Aufhebung und Umgestaltung im Wege der Gesetzgebung; doch wird auch bei diesen, sofern sie einen Vermögenswert repräsentieren, im Falle der Aufhebung regelmäfsig eine Entschädigung gewährt[12];

2. durch den Tod des Berechtigten;

---

[7] Jellinek a. a. O. S. 63 ff.

[8] Dies behauptet Zöpfl Bd. I § 75 S. 144.

[9] Vgl. die Auseinandersetzungen in § 7 S. 21.

[10] Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. III S. 58 ff., F. Wielandt, Rechtsprechung des badischen Verwaltungsgerichtshofes. Karlsruhe 1891 S. 108 ff. Einige Fälle von Verjährung erwähnen Loening, Deutsch. Verwaltungsrecht S. 17 N. 1 und Dantscher v. Kollesberg a. a. O. S. 58 ff.

[11] Zöpfl Bd. I § 75 S. 145; v. Gerber § 6 S. 17 N. 12.

[12] Vgl. Jellinek a. a. O. S. 319 ff. G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte, Leipzig 1895, namentlich S 36 ff.; Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 7 ff. — Der Umstand, dafs subjektive öffentliche Rechte durch einen einseitigen Akt des Staates aufgehoben werden können, berechtigt nicht, wie Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 268 ff., Allgemeine Staatslehre S. 79 ff. und B. Schmidt a. a. O. S. 81 ff. thun, denselben den Charakter subjektiver Rechte überhaupt abzusprechen.

3. durch Verzicht, der aber nur bei Rechten einzelner Individuen, namentlich bei dem Recht, Organ des Staates zu sein und auch hier nur insoweit in Betracht kommt, als ihn die Gesetzgebung zuläſst;

4. durch Verlust derjenigen Eigenschaften, welche die Voraussetzung der Berechtigung bilden;

5. durch Zeitablauf bei denjenigen Rechten, welche, wie z. B. das Recht auf gewisse Beamtenstellungen oder auf die Mitgliedschaft in Vertretungskörpern, nur auf Zeit erworben werden.

Dagegen wird durch Verlust des Besitzes an und für sich nicht das Recht verloren, sondern nur die Geltendmachung desselben unmöglich gemacht. In Bezug auf die höchste Macht ist jedoch auch in dieser Beziehung der Besitzstand entscheidend. Die erlöschende Verjährung ist nur dann ein Aufhebungsgrund öffentlicher Rechte, wenn sie durch eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung dafür erklärt wird [13].

## III. Die Staatenverbindungen.

### 1. Die Staatenverbindungen im allgemeinen.

### § 12.

Der Begriff Staatenverbindungen wird in einem weiteren und in einem engeren Sinne gebraucht.

1. Staatenverbindungen im weiteren Sinne sind alle Vereinigungen mehrerer Staaten. Es gehören dazu auch die rein völkerrechtlichen Staatenvereine und Alliancen und die Unionen [1], d. h. die Vereinigungen monarchischer Staaten, welche dadurch bewirkt werden, daſs der Monarch in mehreren Staaten derselbe ist. Letztere kommen in einer doppelten Form vor:

a. Personalunion heiſst die Vereinigung, welche durch ein zufälliges Ereignis, namentlich durch eine zufällige Übereinstimmung der Erbfolgeordnungen in beiden Staaten herbeigeführt ist (England und Hannover, Schleswig-Holstein und Dänemark, Niederlande und Luxemburg).

---

[13] Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. III S. 173.

[1] Auf die Entwicklung der Begriffe Personalunion und Realunion ist von wesentlichem Einflusse gewesen: H. A. Zachariä, Zur schleswig-holsteinischen Frage. Göttingen 1847, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. I § 28 S. 104 ff. Aus neuerer Zeit ist zu nennen: F. v. Juraschek, Die Entwicklungsgeschichte der Begriffe Personalunion und Realunion, in Hartmanns Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes Bd. IV S. 105 ff.; Derselbe, Personalunion und Realunion. Berlin 1878; J. Ulbrich, Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie. Prag 1879. v. Juraschek giebt jedoch dem Begriffe Realunion eine durch die geschichtliche Entwicklung und den bisherigen Sprachgebrauch nicht gerechtfertigte Ausdehnung, wenn er denselben auch auf solche Fälle anwendet, in welchen nicht der Monarch, sondern andere Organe, z. B. Volksvertretung oder Gerichte, den mehreren Staaten gemeinsam sind.

b. Realunion heiſst diejenige Vereinigung, welche eine dauernde ist und auf einem die mehreren Staaten gemeinsam verpflichtenden Rechtsgrunde beruht. Dieser Rechtsgrund kann ein Vertrag, kann aber auch Gewohnheitsrecht oder der Wille eines übergeordneten Herrschers sein [2] (Schweden und Norwegen, Schleswig und Holstein, Österreich und Ungarn).

Die Vereinigung der Staaten beruht sowohl in dem Falle der Personalunion als in dem der Realunion lediglich auf der Person des Herrschers. Gemeinsame Organe für die durch Union verbundenen Staaten sind freilich denkbar und werden namentlich in Fällen der Realunion vorkommen (österreichisches gemeinsames Ministerium, Delegationen des österreichischen Reichsrates und ungarischen Reichstages). Aber diese gemeinsamen Organe erscheinen nicht als etwas für das Verhältnis Wesentliches, sondern sind accessorischer Natur. Sie haben auſserdem nicht den Charakter von Organen eines gröſseren, über den Staaten stehenden Gemeinwesens, sondern fungieren als Organe jedes einzelnen der verbundenen Staaten [3].

2. Staatenverbindungen im engeren Sinne sind Vereinigungen mehrerer Staaten zu einem gröſseren Gemeinwesen. In denselben existiert eine höhere Gewalt, welcher eine Herrschaft über die einzelnen Staaten zusteht. Aber diese Herrschaft ist keine unbeschränkte, sondern eine verfassungsmäſsig beschränkte. Den Staaten bleibt eine Reihe von politischen Aufgaben zur selbständigen Erfüllung überlassen, und sie sind befugt, ihre Organisation nach eigenen Gesetzen zu regeln.

---

[2] Die bisherige Theorie fand das Wesen der Realunion darin, daſs die Verbindung auf einer gemeinsamen grundgesetzlichen Bestimmung der beiden Staaten beruhe. Diese Ansicht ist durch Jellinek, Staatenverbindungen S. 197 ff., widerlegt worden, der ausführt, daſs auch eine übereinstimmende grundgesetzliche Bestimmung mehrerer Staaten den einzelnen Staat nicht hindere, die Verbindung einseitig zu lösen. Seine Auffassung ist jedoch zu eng, wenn er den Rechtsgrund der Vereinigung lediglich in einem Vertrage finden will, obgleich zuzugeben ist, daſs die andern Fälle nur geringe praktische Bedeutung haben. Erbfolge und Eroberung, welche Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 54 N. 46, als Entstehungsgründe der Realunion anführt, werden dagegen, wenn nicht ein anderes Moment hinzukommt, immer nur zur Personalunion führen. Vgl. Brie in Grünhuts Zeitschrift a. a. O. S. 136 ff., Theorie der Staatenverbindungen S. 70 ff.

[3] So mit Recht: Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 139, Theorie der Staatenverbindungen S. 77 ff.; v. Juraschek, Personalunion und Realunion S. 103 ff. Unrichtig ist es daher, die Realunion für einen Specialfall des Staatenbundes anzusehen (Jellinek, Staatenverbindungen S. 225 ff., Subjektive öffentliche Rechte S. 294; Triepel, Interregnum S. 92) oder die österreichisch-ungarische Monarchie für eine zu einem Staatenbunde entwickelte Realunion (Ulbrich, Österreich. Staatsrecht § 315 S. 743) oder gar für einen Bundesstaat zu erklären (Dantscher v. Kollesberg, Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn, Wien 1880). Dasselbe gilt von der Behauptung, daſs die Realunion keine besondere staatliche Einrichtung, sondern entweder Staatenbund oder Bundesstaat sei (Affolter, Allgem. Staatsrecht S. 54 N. 46).

Die Herrschaft über die verbundenen Staaten kann aber entweder einem derselben zustehen, dann liegt ein Suzeränitätsverhältnis vor (Verhältnis der Türkei zu ihren Vasallenstaaten), oder die Herrschaft kann einer Gewalt übertragen werden, welche aus der Gesamtheit der verbundenen Gemeinwesen hervorgeht. In diesem Falle ist die betreffende Staatenverbindung ein Bund. Ein Bund kann entweder ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sein. Der Unterschied beider liegt darin, dafs der Bundesgewalt im Staatenbunde nur Herrschaftsrechte über die Staaten, im Bundesstaate direkt über die Unterthanen zustehen.

## 2. Die Bundesverhältnisse[1].

### a. Der Staatenbund.

### § 13.

Staatenbund ist dasjenige Bundesverhältnis, in welchem der Bundesgewalt eine Herrschaft nur über die einzelnen Staaten zusteht.

---

[1] Die Lehre von dem Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat war bis zum Jahre 1866 wesentlich beherrscht durch eine Abhandlung von Waitz, „Das Wesen des Bundesstaates", abgedruckt in den Grundzügen der Politik S. 153 ff. — Erst seit den Neugestaltungen der Jahre 1866/67 und 1870 sind wieder selbständige Bearbeitungen des Gegenstandes aufgetreten. Vgl. namentlich: meine Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts § 2 und Staatsrechtliche Erörterungen S. 12 ff.; Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXVIII S. 185 ff., abgedruckt in seinen Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, Freiburg i. Br. und Leipzig 1893, S. 1 ff.; Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg i. Br. und Leipzig 1897, S. 1 ff., und Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffes, in den Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 641 ff.; A. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente (Bd. I der Studien zum deutschen Staatsrecht) S. 31 ff., und Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaates, in den Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 78 ff.; S. Brie, Der Bundesstaat, Abt. I, Leipzig 1874, Zur Lehre von den Staatenverbindungen, in Grünhuts Zeitschrift Bd. XI S. 85 ff.; Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886; Laband, Staatsrecht Bd. I § 7 S. 50 ff., und in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts S. 14 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 46 ff., Streitfragen des deutschen Staatsrechtes, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXVII S. 292 ff., und Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat, in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 453 ff.; Liebe, Staatsrechtliche Studien, Heft 1, Leipzig 1880 und Staatsrechtliche Streitfragen, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXVIII S. 624 ff.; Bake, Beschouwingen over den staatenbond en den bondsstaat, Amsterdam 1881; Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882; Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 302 ff.; Borel, Étude sur la souveraineté de l'état fédératif, Berne 1886; Trieps, Das Deutsche Reich und die Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen, Berlin 1890; Albert Bushell Hart, Introduction to the study of federal government, Boston 1891; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat, Leipzig 1892; Le Fur, État fédéral et confédération d'états, Paris 1896; Robinson, Das Wesen des Bundesstaates in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. LIII S. 609 ff.

Der Staatenbund ist kein bloſses Vertragsverhältnis, sondern ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes[2]. Er kann zu anderen Rechtssubjekten und zwar sowohl zu fremden Staaten als zu Privatpersonen in Rechtsbeziehungen treten; er besitzt Herrschaftsrechte über die einzelnen Gliedstaaten. Er ist daher nicht bloſs ein völkerrechtliches und ein privatrechtliches[3], sondern auch ein staatsrechtliches Rechtssubjekt[4].

Als Glieder des Staatenbundes erscheinen nur die einzelnen Staaten. Der Bundesgewalt im Staatenbunde stehen keinerlei unmittelbare Herrschaftsrechte über die Angehörigen dieser Staaten zu. Die Ausübung ihrer Herrschaftsbefugnisse erfolgt nur durch Vermittlung der Staatsgewalten der Einzelstaaten. Der Staatenbund kann daher zwar eine Gesetzgebung haben, aber er ist nur berechtigt, die Gesetze festzustellen, die verbindliche Einführung derselben erfolgt durch die Staatsgewalten der Einzelstaaten. Er kann ferner Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung besitzen, denn durch die Ausübung derselben tritt er nur in Beziehung zu fremden Staaten und übt keine Herrschaft über die Angehörigen der verbündeten Staaten aus. Dagegen stehen ihm obrigkeitliche Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiete des inneren Staatslebens nicht zu, denn diese setzen stets eine direkte Beziehung zu den einzelnen Unterthanen voraus. Eine Rechtspflege kann er wohl bei Streitigkeiten der Staaten ausüben,

---

[2] Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I S. 51 ff., in Marquardsens Handbuch a. a. O. S. 14 ff. und R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873, S. 28 ff. Ersterer hält den Gegensatz von Staatenbund und Bundesstaat für identisch mit dem Gegensatz von Gesellschaft und juristischer Person, d. h. von Rechtssubjekt und Rechtsverhältnis. Ihm haben sich angeschlossen: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 69 ff.; Jellinek a. a. O. S. 178; Bake a. a. O. S. 78 ff.; Rosin a. a. O. S. 276 N. 3 und S. 302; Mejer S. 26; Triepel, Interregnum S. 91; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 231 ff., 243 ff. Will man die privatrechtliche Analogie von societas und universitas auf das Gebiet des öffentlichen Rechtes anwenden, so entspricht lediglich die völkerrechtliche Alliance dem Begriff der societas, jedes Bundesverhältnis ist eine universitas. Der Gegensatz von Bundesstaat und Staatenbund kann durch eine privatrechtliche Analogie nicht erklärt werden. Denn er beruht auf der Verschiedenheit der Ausübung von Herrschaftsrechten, also auf einem Moment, das im Privatrecht nicht von Bedeutung ist.

[3] Die völkerrechtliche Persönlichkeit des Staatenbundes erkennen auch solche Schriftsteller an, welche im übrigen die Rechtssubjektivität des Staatenbundes leugnen (Bake a. a. O. S. 47 ff.; Jellinek a. a. O. S. 181; Rosin a. a. O. S. 276; Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1154; H. Schulze, Lehrbuch Bd. I § 24 S. 42).

[4] Übereinstimmend: Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 40 ff., Annalen S. 73 ff.; v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 1; Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 128, Theorie der Staatenverbindungen S. 84 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 315 S. 743; Trieps a. a. O. S. 19 ff.; Affolter, Allgem. Staatsrecht S. 55 N. 47; Le Fur a. a. O. S. 495, 511 ff.; v. Stengel in Schmollers Jahrb. Bd. XXII S. 1132 ff.

dagegen keine richterlichen Funktionen gegenüber den einzelnen Unterthanen entwickeln.

Der Staatenbund hat eine beschränkte Kompetenz, welche in dem Grundgesetze oder Bundesvertrage näher formuliert ist. In Bezug auf die Erweiterung der Kompetenz bestehen an und für sich zwei Möglichkeiten. Für dieselbe kann entweder schon ein Akt der Bundesgewalt genügen, oder es kann dazu die Einwilligung aller beteiligten Staaten erfordert werden. Letzteres ist das der Natur des Staatenbundes Angemessenere und hat bisher die ausnahmslose Regel gebildet.

Die Staaten im Staatenbunde sind nicht souverän. Auf dem Gebiete der Bundeskompetenz sind sie der Bundesgewalt als einer übergeordneten Gewalt unterworfen und haben deren Befehle zu befolgen. Dagegen bleiben sie gegenüber ihren Unterthanen im Vollbesitze staatlicher Herrschaft. Ihre Souveränität erleidet also nur nach der äufsern, nicht nach der innern Seite eine Beeinträchtigung.

Der Staatenbund besitzt Organe, wie sie der Einheitsstaat hat. Die Akte dieser Organe sind Akte des Bundes, ebenso wie die Handlungen der staatlichen Organe Handlungen des Staates sind. Die Bundesbeschlüsse haben auch da, wo die Bundesgewalt — wie es die Regel ist — lediglich aus Vertretern der Einzelstaaten besteht, nicht den Charakter vertragsmäfsiger Vereinbarungen[5]. Denn für diese wäre eine Einstimmigkeit aller Vertreter notwendig, während im Staatenbunde eine Beschlufsfassung mit Majorität der Stimmen erfolgen kann.

### b. Der Bundesstaat.

### § 14.

Bundesstaat ist dasjenige Bundesverhältnis, in welchem die Bundesgewalt ihre Herrschaftsrechte direkt über die einzelnen Unterthanen ausübt.

Der Bundesstaat ist ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes[1]. Er kann in Beziehung zu anderen Rechtssubjekten treten; es stehen ihm Herrschaftsrechte gegenüber seinen Gliedern zu; er besitzt Organe, deren Willen und Handlungen seinen Willen und seine Handlungen repräsentieren.

Der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat liegt in der Art, wie der Bund seine Herrschaftsrechte ausübt.

---

[5] Dafs die Beschlüsse der Organe eines Staatenbundes den Charakter vertragsmäfsiger Vereinbarungen hätten, wird von solchen Schriftstellern behauptet, welche den Staatenbund für ein blofses Vertragsverhältnis halten. Vgl. namentlich Laband, Staatsrecht Bd. I S. 226, 586, in Marquardsens Handbuch S. 15; Bake a. a. O. S. 78 ff. Übereinstimmend: Westerkamp a. a. O. S. 303 N. 2; v. Stengel in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 1137 ff.

[1] Über die Eigenschaft des Bundesstaates als eines selbständigen Rechtssubjektes sind alle Schriftsteller, welche den Begriff des Bundesstaates überhaupt anerkennen, einverstanden.

Die Begriffe haben sich im Anschlufs an die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika auf der einen, an die Verfassung Deutschlands und der Schweiz vor dem Jahre 1848 auf der anderen Seite gebildet[2]. Jene repräsentierte den Bundesstaat, diese den Staatenbund, und die nationalen Bestrebungen in Deutschland und der Schweiz gingen darauf hinaus, die Staatsform dieser Länder nach dem amerikanischen Muster umzugestalten, sie aus einem Staatenbunde in einen Bundesstaat überzuführen[3]. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden lag aber darin, dafs die Schweizer Eidgenossenschaft und der deutsche Bund über Staaten, die amerikanische Union dagegen direkt über die einzelnen Staatsangehörigen herrschte. In diesem Verhältnis ist daher das Kriterium für die Verschiedenheit von Staatenbund und Bundesstaat zu suchen. Jedes Bundesverhältnis, in welchem die Bundes-

---

[2] Diese Behauptung ist durch die historischen Ausführungen von Brie, Bundesstaat, nicht erschüttert worden. Wenn auch einzelne Untersuchungen über zusammengesetzte Staatswesen in Deutschland zur Reichszeit vorkommen, so hat doch die nordamerikanische Verfassung die erste Veranlassung zur scharfen Gegenüberstellung der beiden Formen von Bundesverhältnissen gegeben. Vor allem entwickelt der Federalist (namentlich in Nr. 15 u. 16) die Verschiedenheit der Konföderation von 1778 und der neuen Verfassung der Vereinigten Staaten durchaus sachgemäfs dahin, dafs der Konföderation nur eine Herrschaft über die einzelnen Staaten, der Union dagegen unmittelbar über die einzelnen Angehörigen zustehe. So heifst es z. B. in Nr. 15: „We must extend the authority of the Union to the persons of the citizens", und in Nr. 16: „It (the federal government) must carry its agency to the persons of citizens". Der Versuch Westerkamps a. a. O. S. 79, 80, 477, die Berufung auf den Federalist als unzulässig hinzustellen, ist daher völlig mifslungen. Unrichtig ist auch die Behauptung dieses Schriftstellers, dafs in Nr. 39 des Federalist das Gegenteil ausgesprochen sei. Hier wird vielmehr auseinandergesetzt, dafs die Union in Bezug auf die Ausübung ihrer Regierungsrechte (operation of government), auf die es hier allein ankommt, einen nationalen (staatlichen) und nur in Bezug auf die Ausdehnung derselben (extent of its powers) einen föderalen Charakter habe. Die im Federalist ausgesprochenen Ansichten sind später von Tocqueville, La démocratie en Amérique, livre I chap. 8 weiter ausgeführt worden und haben durch ihn auch auf die Entwicklung der deutschen Theorie einen mafsgebenden Einflufs ausgeübt. — Übereinstimmend Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 39 u. 40, Annalen S. 86, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 193 ff.

[3] Die Vereinigten Staaten, die Schweiz und Deutschland sind jedenfalls die eigentlichen Typen sowohl der staatenbundlichen als der bundesstaatlichen Entwicklung; an sie wird daher die Theorie vorzugsweise anzuknüpfen haben. Die Berücksichtigung der mittel- und südamerikanischen Republiken, auf welche Westerkamp und Le Fur grofses Gewicht legen, hat geringeren Wert, da die Verfassungen derselben sich nur als Nachbildungen des nordamerikanischen Musters darstellen und die Länder selbst grofsenteils zu gar keiner festen Konsolidierung ihrer Verhältnisse gelangt sind. Aufserdem ist bei der Behandlung dieser Staaten sehr sorgsam zu prüfen, ob wirklich Bundesstaaten oder nur decentralisierte Einheitsstaaten vorliegen. Die englischen Kolonieen (Kanada, Kapland, Australien) endlich, deren Einrichtungen man ebenfalls für die Theorie des Bundesstaates zu verwerten gesucht hat, sind wegen der Unterordnung unter die britische Staatsgewalt überhaupt nicht als Bundesstaaten anzusehen.

gewalt eine unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Staatsangehörigen besitzt, ist ein Bundesstaat[4].

Die Bundesgewalt im Bundesstaate hat daher nicht nur Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung, sondern anch solche, welche auf dem Gebiete der Gesetzgebung, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege liegen. Die Bundesgesetze erhalten im Bundesstaate ihre verbindliche Kraft durch Publikation von Bundes wegen[5].

Im Bundesstaate findet also eine Teilung politischer Aufgaben zwischen Bund und Einzelstaaten statt[6]. Die

---

[4] Übereinstimmend: v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 1, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXII S. 561 ff.; Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 40 ff., Annalen S. 83 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 199 ff., 793 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 261, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 25 S. 45; Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 156, Theorie der Staatenverbindungen S. 113 ff.; Jellinek a. a. O. S. 282 ff.; Affolter, Allgem. Staatsrecht S. 55 ff.; Ulmann, Völkerrecht S. 49; v. Stengel in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 1100, 1155 ff. Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I S. 53 ff., 70 ff., in Marquardsens Handb. S. 17; R. v. Mohl, Encyklopädie § 49 S. 376 N. 9, Deutsches Reichsstaatsrecht a. a. O.; Rosin a. a. O. S. 303. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 53 findet sogar den Unterschied zwischen Bundesstaat und Einheitsstaat gerade darin, daſs der Einheitsstaat seine Herrschaftsrechte direkt, der Bundesstaat dagegen durch Vermittlung der Einzelstaaten ausübt; diese Behauptung steht aber mit den thatsächlichen Verhältnissen nicht im Einklang. Westerkamp a. a. O. S. 79 ff., 473 ff. polemisiert gegen die hier vertretene Auffassung unter der Berufung darauf, daſs schon in der älteren nordamerikanischen Konföderation die Angehörigen der Staaten unter der unmittelbaren Herrschaft der Bundesgewalt gestanden hätten. Die unmittelbaren Beziehungen der Konföderationsgewalt zu den Staatsangehörigen bestanden aber nur auf Gebieten des wirtschaftlichen Verkehrs (Post, Münzwesen), wo Herrschaftsrechte überhaupt nicht in Frage stehen, oder sie betrafen, wie die Thätigkeit der Kriegsgerichte, lediglich die bewaffnete Macht, waren also nicht Ausfluſs des Unterthanen-, sondern des Dienstverhältnisses. Die eigene Ansicht Westerkamps S. 462 ff., wonach das Unterscheidungsmerkmal von Staatenbund und Bundesstaat in der Selbstgenügsamkeit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Bundesstaates gegenüber seinen Mitgliedern liegen soll, entbehrt durchaus der juristischen Schärfe und Präcision und ist daher für das Staatsrecht unbrauchbar. — Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1162, namentlich N. 2, will die Notwendigkeit unmittelbarer Herrschaftsrechte der Centralgewalt nur für den modernen Staat anerkennen, während im patriarchalen, feudalen und ständischen Staate das Individuum durch Familie, Herrn und Korporation schlechthin mediatisiert sein könne. Dem ist entgegenzuhalten, daſs es sich bei Feststellung des Begriffes des Bundesstaates nur um die Unzulässigkeit einer Mediatisierung der einzelnen Angehörigen durch den Staat, nicht durch Familie, Herrn und Korporation handelt. Im patriarchalen, feudalen und ständischen Staate würde an die Stelle der direkten Herrschaft der Bundesgewalt über die Unterthanen die über Familie, Herrn und Korporation treten. Übrigens besteht, da sich der Bundesstaat lediglich auf dem Gebiete des modernen Staates entwickelt hat, für eine Konstruktion desselben im patriarchalen, feudalen und ständischen Staate keinerlei Bedürfnis.

[5] Übereinstimmend: Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 267 N. 1; Westerkamp a. a. O. S. 465.

[6] Die Behauptung, daſs im Bundesstaate der volle Staat nicht in der

Ausscheidung der beiderseitigen Kompetenzen kann auf sehr verschiedene Weise erfolgen, die Art, wie sie geschieht, ist für das Wesen des Bundesstaates nicht maſsgebend[7]. Bund und Staaten stehen aber nicht etwa wie zwei selbständige und gleichberechtigte Gemeinwesen nebeneinander[8]; die Einzelstaaten sind vielmehr Glieder eines gröſseren politischen Verbandes und auf den Gebieten der Bundeskompetenz der Herrschaft des Bundes unterworfen, wie Gemeinden und Provinzen der Herrschaft des Staates. Die Bundesgewalt ist demnach befugt, Gesetze zu erlassen, welche die Einzelstaaten zu beobachten verpflichtet sind. Sie kann sich der Organe der Einzelstaaten zur Durchführung ihrer Anordnungen bedienen, wie der Staat der Gemeindeorgane, und ist in der Lage, von den Einzelstaaten zu fordern, daſs sie ihr die notwendigen Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben verschaffen, namentlich Truppen stellen und Geldbeiträge leisten. Es verstöſst endlich eine Beteiligung der Staatsgewalten der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt in keiner Weise gegen das Wesen des Bundesstaates[9]. Ebensowenig gehört es allerdings zum Wesen des

---

Gesamtheit und nicht in den Gliedstaaten, sondern in der Totalität beider zum Ausdruck komme (Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 63; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 246) oder daſs der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit das Subjekt der Staatsgewalt bilden (Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1168), besagt nur, daſs im Bundesstaate zur Erfüllung derjenigen Aufgaben, welche im Einheitsstaate dem Staate obliegen, sowohl eine Thätigkeit des Bundes als eine solche der Einzelstaaten erfordert wird. Dagegen enthält die Theorie keinerlei maſsgebende Gesichtspunkte für die Bestimmung der im Bundesstaate einander gegenüberstehenden Rechtssubjekte — Bund und Einzelstaaten — und ihrer Rechtsbeziehungen zu einander, auf welche es gerade für die juristische Konstruktion des Bundesstaates wesentlich ankommt. Auch die zur Erklärung des Verhältnisses erfolgte Heranziehung der Analogie des Gesamteigentums (Gierke a. a. O. S. 1170 u. 71), eines auſserordentlich zweifelhaften und sehr bestrittenen Begriffes des älteren germanischen Rechtes, erscheint nicht glücklich und ist doppelt auffällig bei einem Schriftsteller, der selbst vor der Verwendung privatrechtlicher Analogieen im Staatsrecht zu warnen für nötig erachtet (a. a. O. S. 1102).

[7] Die Behauptung von C. Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reiches und dessen organisatorische Gestaltung, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXIX S. 202, und Die Scheidung der Funktionen im Staatsleben und der Bundesstaat, ebenda Bd. XL S. 394 ff., im Bundesstaate stehe die normative Gestaltung (die Regelung des Rechtes) stets der Gesamtheit, die endgültige Ausführung dagegen den Partikularstaaten zu, ist willkürlich und befindet sich mit den thatsächlichen Verhältnissen nicht im Einklang.

[8] Wie Waitz a. a. O. S. 161 ff. und 213 behauptet, dessen Theorie in neuerer Zeit wieder von O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 462 ff. aufgenommen ist.

[9] Waitz, a. a. O. ist infolge seines verschiedenen Ausgangspunktes in allen Beziehungen anderer Ansicht. Er verlangt, daſs der Bund für die Vollziehung aller seiner Gesetze seine eigenen Beamten, daſs er sein eigenes Heer und seine eigenen Finanzen habe, und legt entscheidendes Gewicht darauf, daſs die Staatsgewalten der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt in keiner Weise beteiligt sind. Sowohl der Gesamtorganismus als die Glieder im Bundesstaate sind seiner Meinung nach wirkliche

Bundesstaates, dafs die Bundesgewalt durch die Gesamtheit der Staatsgewalten der Einzelstaaten gebildet werde[10]. Das Wesen des Bundesstaates fordert nur, dafs die Bundesgewalt in der Gesamtheit dieser Staaten ihren Ursprung findet, nicht etwa einem einzelnen derselben zusteht. Sie kann aber aus der Gesamtheit der Staaten auch auf andere Weise als durch Bestellung seitens der Staatsgewalten, z. B. durch unmittelbare Volkswahlen, hervorgehen.

Die Unbeschränktheit des Wirkungskreises, welche dem Staate zusteht, besitzen im Bundesstaate weder die Staaten noch der Bund. Beide haben nur eine beschränkte Kompetenz. Hinsichtlich der Erweiterung der Kompetenz bestehen an und für sich zwei Möglichkeiten. Sie kann entweder durch einen Akt der Bundesgewalt stattfinden oder einen übereinstimmenden Beschlufs der Einzelstaaten erfordern. Thatsächlich besteht überall die erstere Einrichtung; die Erweiterung der Kompetenz des Bundes erfolgt durch eine Abänderung der Bundesverfassung, deren Vornahme den Organen des Bundes zusteht[11]. Freilich ist dieser Akt in den verschiedenen Bundesstaaten verschieden gestaltet. Im Deutschen Reiche geschieht die Abänderung der Reichsverfassung

---

Staaten, also souverän; daher darf die Centralgewalt hinsichtlich ihrer Bestellung in keiner Weise von den Gliedstaaten abhängig sein. Aber abgesehen davon, dafs die Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staates ist (vgl. § 1 S. 5) und die Souveränität beider Organisationen im Bundesstaate, wie die unten folgenden Ausführungen darthun, in keiner Weise zugegeben werden kann, würde auch eine Beteiligung der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt die Souveränität des Bundes durchaus nicht berühren, weil dieselben keine über oder neben dem Bunde stehenden Gemeinwesen oder Gewalten, sondern Teile und Glieder desselben sind. Vgl. meine Grundzüge S. 12 ff., Erörterungen S. 15 ff.

[10] Dies behaupten Laband, Staatsr. Bd. I S. 54, in Marquardsens Handb. S. 18; Zorn, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 317, Annalen S. 461; Staatsr. Bd. I S. 87 ff.; Mejer, S. 23; Bake a. a. O. S. 203 ff.; Le Fur a. a. O. S. 601 ff., 673. Vgl. dagegen Jellinek a. a. O. S. 284 ff.; Rosin a. a. O. S. 304; Gierke a. a. O. S. 1161; Trieps a. a. O. S. 59, 60; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 80 ff., 116 ff., hält wenigstens eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes für ein wesentliches Erfordernis des Bundesstaates; ebenso Borel a. a. O. S. 167 ff., Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung Elsafs-Lothringens S. 41; Treitschke, Politik Bd. II S. 325.

[11] Die Behauptung, dafs im Bundesstaate das Recht der Kompetenzverteilung dem Gesamtstaate zustehe (Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 65, 241 ff., Deutsches Staatsr. Bd. I S. 221; Zorn, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 314; Liebe, Staatsrechtliche Studien S. 40; Jellinek a. a. O. S. 294 ff.; Mejer S. 24; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 104 ff.; Le Fur a. a. O. S. 590 ff.), trifft daher für die bestehenden Gestaltungen allerdings zu. Auch werden in der Regel gewichtige politische Gründe dafür sprechen, die Regulierung der Kompetenzen in die Hände der Centralgewalt zu legen. Aber es kann nicht zugegeben werden, dafs diese Einrichtung die begrifflich einzig mögliche sei. Vgl. Rosin a. a. O. S. 304; Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1164 N. 1; Trieps a. a. O. S. 63, 107. Übereinstimmend auch Westerkamp a. a. O. S. 452 N. 1, jedoch mit abweichender Motivierung.

und damit die Erweiterung der Reichskompetenz durch die gesetzgebenden Organe des Reiches[12]. In den republikanischen Bundesstaaten Nordamerikas und der Schweiz besteht eine besondere verfassunggebende Gewalt, welche in der Schweiz durch die Kantone und die Schweizerbürger, in den Vereinigten Staaten durch den Kongreſs bezw. Verfassungskonvent und die Einzelstaaten repräsentiert wird[13]. Dieser Gewalt steht auch die Regulierung der Kompetenzen zu. Sie erscheint als Vertreterin des souveränen nordamerikanischen und schweizerischen Volkes und ist als die höchste Gewalt innerhalb der Union und der Schweiz anzusehen, welcher sowohl die Organe des Bundes als die der Einzelstaaten unterworfen sind[14].

Die Staaten im Bundesstaate sind nicht souverän[15]. Sie sind der Bundesgewalt als einer über ihnen stehenden Gewalt unterworfen. Sie besitzen aber auch ihren Unterthanen gegenüber nicht mehr die Fülle staatlicher Hoheit und Macht; diese ist durchbrochen durch die Kompetenz der Bundesgewalt. Allerdings beschränkt sich die Unterwerfung der Staaten unter die Bundesgewalt zunächst auf die Gebiete der Bundeskompetenz. Sie besteht aber auch auſserhalb dieser Gebiete, soweit die Bundesgewalt sich in der Lage befindet, ihre Kompetenz selbst zu erweitern. Nur in dem praktisch zur Zeit nicht in Betracht kommenden Falle, daſs eine Erweiterung der Kompetenz der Bundesgewalt nur mit Zustimmung aller Einzelstaaten erfolgen darf, könnte denselben eine beschränkte Souveränität zugeschrieben werden. Abgesehen

---

[12] Verf. des Deutschen Reiches Art. 78.

[13] Eine Abänderung der Verfassung der Vereinigten Staaten erfordert die Zustimmung des Kongresses oder Verfassungskonventes der Vereinigten Staaten und die Zustimmung von drei Vierteln der gesetzgebenden Versammlung oder Verfassungskonvente der Einzelstaaten (Verf. der Ver. Staaten Art. 5). In der Schweiz ist zur Abänderung der Bundesverfassung die Zustimmung der Mehrheit der Schweizerbürger und der Mehrheit der Kantone erforderlich (Revidierte Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 Art. 121).

[14] Die Annahme einer besonderen verfassunggebenden Gewalt ist eine Eigentümlichkeit des nordamerikanischen Staatsrechtes, welche nicht bloſs in der Union, sondern auch in den Einzelstaaten vorkommt. Vgl. § 8 S. 24.

[15] Die ältere Theorie schrieb den Einzelstaaten im Bundesstaate Souveränität zu (Waitz a. a. O. S. 166; H. A. Zachariä Bd. I § 27 S. 101). Diese Ansicht wird jetzt noch vertreten von Dantscher v. Kollesberg, Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn S. 330 ff., und v. Sarwey, Württemb. Staatsr. Bd. I S. 37 ff. — In neuerer Zeit überwiegt dagegen die Ansicht, daſs im Bundesstaate nur der Bund, nicht die Staaten souverän seien: Laband, Staatsr. Bd. I S. 52, 58; v. Treitschke, Bund und Reich S. 527, Politik Bd. I S. 39, 40, Bd. II S. 325; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 70, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 314; Liebe a. a. O. S. 41; Jellinek a. a. O. S. 291; Mejer S. 25; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 112; Borel a. a. O. S. 74; Le Fur a. a. O. S. 590 ff., 680 ff.; Combothecra, in der Revue de droit public Bd. VIII S. 280. — Dagegen hält v. Stengel in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 1139 ff. die Staaten im Bundesstaate für souverän, versteht darunter aber, wie schon § 1 S. 5 N. 3 bemerkt ist, nur eine relative Selbständigkeit.

von diesem Falle steht die Souveränität im Bundesstaate lediglich dem Bunde zu[16].

Die Entstehung eines Bundesstaates kann ebenso wie die eines Staates auf sehr verschiedene Weise stattfinden[17]. Von Bedeutung sind namentlich zwei verschiedene Möglichkeiten. Ein Bundesstaat kann sich sowohl durch Lockerung eines Einheitsstaates als durch Zusammenschliefsen mehrerer völlig unabhängiger oder nur in einem Staatenbunde befindlicher Staaten bilden. In letzterem Falle kann die Verfassung des Bundes durch einen Vertrag der Einzelstaaten festgestellt werden[18], und die Einzelstaaten behalten nach Konstituierung des Bundes alle diejenigen ihrer bisherigen Hoheitsrechte, welche nicht auf den Bund übertragen sind[19].

---

[16] Seydel in den § 13 N. 1 angeführten Schriften verwirft den Begriff des Bundesstaates gänzlich. Er geht dabei von der Waitzschen Ansicht aus, dafs im Bundesstaate sowohl die Einzelstaaten als der Bund Souveränität auf den Gebieten ihrer Thätigkeit, also eine dem Umfange nach beschränkte Souveränität besitzen. Eine beschränkte Souveränität erklärt er für einen Widerspruch, weil das Wesen der Souveränität gerade darin besteht, dafs sie keinen bestimmten Umfang besitzt. Dieser Widerspruch ist jedoch nur ein scheinbarer, der sich daraus erklärt, dafs beide Schriftsteller das Wort „Souveränität" in einem verschiedenen Sinne verwenden. Waitz gebraucht dasselbe im Sinne von Unabhängigkeit, Seydel im Sinne von Unbeschränktheit. Eine Unabhängigkeit von einer höheren Gewalt läfst sich auch innerhalb eines beschränkten Wirkungskreises denken; ob und inwieweit eine solche im Bundesstaate als möglich erscheint, darüber ist in den vorstehenden Erörterungen ausführlicher geredet worden. Die Unbeschränktheit des staatlichen Wirkungskreises aber steht einer Teilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Einzelstaaten nicht entgegen. Auch der Einheitsstaat braucht nicht alle Aufgaben selbst zu erfüllen, sondern kann einen Teil derselben den Kommunalverbänden überlassen. Die Einheit des politischen Verbandes erfordert nur, dafs Organe vorhanden sind, welchen die Regelung der Kompetenzen zusteht.

[17] Es ist daher nicht möglich, diese Frage durch eine allgemeine Formel zu lösen, wie Liebe, Staatsrechtliche Studien S. 16 ff. und Bake a. a. O. S. 157 ff. versuchen.

[18] Die Möglichkeit der Entstehung einer bundesstaatlichen Verfassung durch Vertrag stellen in Abrede Jellinek a. a. O. S. 253 ff.; Liebe in der Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 637 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1153 ff.; Borel a. a. O. S. 71 ff. Diese Ansicht beruht aber auf einer Verwechselung der vertragsmäfsigen Entstehung mit der vertragsmäfsigen Natur des Rechtsverhältnisses. Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 31 ff.; Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 149 ff.; Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden S. 53 ff.; Le Fur a. a. O. S. 560 ff.; v. Stengel in Schmollers Jahrb. a. a. O. S. 1126 ff. Dagegen ist Rosin a. a. O. S. 303 zuzugeben, dafs ein derartiger Vertrag keinen obligatorischen Charakter hat. Es erscheint daher auch nicht unangemessen, Verträge dieser Art den obligatorischen Verträgen als ein besondere Kategorie gegenüber zu stellen. (Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 193; Kuntze, Der Gesamtakt in der Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Müller, Leipzig 1892, S. 27 ff., namentlich S. 80 ff.; A. Menzel, Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Rechte, Leipzig 1893, S. 115 ff.). Die dafür gebrauchten Ausdrücke (Vereinbarung, Gesamtakt) haben aber bis jetzt eine allgemeine Anerkennung nicht gefunden, so dafs eine feste Terminologie noch nicht besteht.

[19] Die Behauptung, dafs auch in einem solchen Falle die Staaten im

## IV. Das Staatsrecht.

### § 15.

Staatsrecht ist der Inbegriff der auf die politischen Gemeinwesen bezüglichen Rechtsnormen. Das Staatsrecht beschäftigt sich nicht bloſs mit den Rechtsverhältnissen der Staaten, sondern auch mit denen der anderen politischen Verbände, insbesondere der Kommunalverbände und Staatenverbindungen.

I. Das Staatsrecht bildet einen Zweig der Staatswissenschaften. Die Staatswissenschaften zerfallen in:

beschreibende Staatswissenschaften, als deren Gegenstand die Darstellung der thatsächlichen Verhältnisse erscheint, und

lehrende Staatswissenschaften, d. h. solche, welche Grundsätze für die staatlichen Verhältnisse aufstellen. Letztere sind:

1. die allgemeine Staatslehre, welche Begriff und Wesen des Staates und der anderen politischen Verbände entwickelt;
2. das Staatsrecht, welches die Grundsätze des Rechtes,
3. die Politik, welche die Grundsätze der Zweckmäſsigkeit darstellt.

Die Politik[1] hat gegenüber dem bestehenden Recht eine doppelte Aufgabe: 1. dasselbe auf seine Zweckmäſsigkeit hin zu prüfen (Gesetzgebungspolitik); 2. Grundsätze des zweckmäſsigen Handelns innerhalb der Schranken des geltenden Rechtes aufzustellen (Regierungs- und Verwaltungspolitik). In letzterer Beziehung kann also von Politik nur bei denjenigen Funktionen der Staatsgewalt die Rede sein, welche sich als ein freies Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken charakterisieren, nicht bei denjenigen, welche eine bloſse Anwendung oder Vollziehung der Gesetze enthalten[2].

In älterer Zeit wurde Politik in einer weiteren Bedeutung gebraucht, welche auch von einzelnen neueren Schriftstellern bei-

---

Bundesstaate ihre Hoheitsrechte kraft einer Delegation des Bundes besäſsen (Zorn, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 314 ff., Annalen S. 459; Staatsr. Bd. I S. 80 ff.; Bake a. a. O. S. 178; Jellinek, Staatenverbindungen S. 44 ff., 271 ff.; Robinson a. a. O. S. 616), steht mit den historischen Thatsachen in Widerspruch. Vgl. dagegen auch Brie in Grünhuts Zeitschrift S. 100, Theorie der Staatenverbindungen S. 108; Gierke a. a. O. S. 1163 N. 3; Laband, Staatsrecht Bd. I § 8 S. 69 ff.

[1] Schaeffle, Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. LIII S. 579 ff.; van Calker, Politik als Wissenschaft, Straſsburg 1898.

[2] Zu letzteren gehört namentlich die Rechtspflege. Aber es ist nicht nötig, diese Beschränkung in die Definition der Politik aufzunehmen, wie es von v. Holtzendorff, Prinzipien der Politik S. 10 geschieht.

behalten ist[3]. In diesem Sinne bezeichnet Politik die Lehre vom Staate.

II. Das Staatsrecht ist ferner ein Zweig der Rechtswissenschaft. Die Römer teilten das Recht ein in ius publicum und ius privatum, d. h. Staatsrecht und Privatrecht[4]. Diese Einteilung war für die Römer ausreichend, da sie nur ein Gemeinwesen, den Staat, und keine Rechtsbeziehungen der Staaten untereinander kannten. Für das heutige Rechtsleben dagegen erscheint die Einteilung nicht mehr als genügend. Man mufs vielmehr folgende Rechtsgebiete unterscheiden:

1. das Recht, welches die Beziehungen der einzelnen Personen zu einander ordnet, das Privatrecht;

2. das Recht, welches die Verhältnisse der menschlichen Gemeinwesen, d. h. die Herrschaft des Gemeinwesens über die einzelnen Glieder regelt. Man kann dieses Rechtsgebiet mit einem allgemeinen Namen als Genossenschaftsrecht bezeichnen. Obwohl nun in jeder organisierten menschlichen Gemeinschaft eine Überordnung der Gesamtheit über den Einzelnen, also ein Herrschaftsverhältnis existiert, so tritt doch in vielen derselben der Herrschaftsgedanke so sehr zurück, dafs eine besondere rechtswissenschaftliche Behandlung dieser Seite des Verhältnisses nicht erforderlich erscheint. Die betreffenden Gemeinschaften sind vielmehr für das Recht wesentlich nur dadurch von Bedeutung, dafs sie die Gesamtheit ihrer Mitglieder zu einem einheitlichen Vermögenssubjekt zusammenfassen, das mit anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt. Die Darstellung ihrer Rechtsverhältnisse gehört daher dem Privatrecht an[5]. Nur zwei Arten menschlicher Gemeinwesen haben ausgeprägtere Herrschaftsverhältnisse entwickelt, deren Behandlung Gegenstand besonderer Rechtsdisciplinen geworden ist:

a. die politischen Gemeinwesen. Die auf dieselben bezüglichen Rechtssätze enthält das Staatsrecht[6];

---

[3] Z. B. in Dahlmanns Politik, Waitz' Grundzügen der Politik.

[4] § 4 Inst. de iust. et iure (1, 1) Fr. 1 § 2, Dig. de iust. et iure (1, 1): Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem.

[5] Gegen die Zusammenfassung des Staates mit den Privatrechtskorporationen hat sich v. Gerber § 1 S. 2 N. 2 ausgesprochen. Aber bei aller Anerkennung der bedeutenden Verschiedenheiten, welche zwischen beiden existieren, ist doch nicht zu leugnen, dafs sie manche gemeinsame Elemente enthalten. Vgl. auch Gierke, Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 319, Schmollers Jahrbuch S. 1125.

[6] Die Verschiedenheit von Staatsrecht und Privatrecht beruht nicht auf der Verschiedenheit der Interessen (Gareis a. a. O. S. 13; Fr. J. Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse S. 235 ff., in den Annalen des Deutschen Reiches 1886 S. 413 ff.), sondern auf der Verschiedenheit der Subjekte (Bierling, Kritik Bd. II S. 221 ff.; Leuthold, Öffentliches Interesse und öffentliche Klage in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 346, 355; Rosin in Schmollers Jahrbuch Bd. VIII S. 953).

b. die Religionsgenossenschaften. Von diesen sind von besonderer Bedeutung diejenigen, welche auf christlicher Grundlage beruhen. Sie heifsen Kirchen, ihr Recht Kirchenrecht;

3. das Recht, welches die Beziehungen der menschlichen Gemeinwesen zu einander regelt. Soweit diese Beziehungen rein vermögensrechtlicher Natur sind, unterscheiden sie sich in nichts von den Rechtsbeziehungen der einzelnen Privatpersonen und gehören daher dem Privatrecht an. Die Beziehungen der Religionsgesellschaften zu einander sind fast rein negativer Art, so dafs sie zur Ausbildung einer besonderen Rechtsdisciplin keine Veranlassung gegeben haben. Von grofser Bedeutung sind dagegen die nicht durch eine höhere Gewalt, sondern durch Gewohnheitsrecht und Verträge geregelten Beziehungen der oberen politischen Gemeinwesen (Staaten und Staatenverbindungen) zu einander; sie bilden den Gegenstand des Völkerrechtes.

Zum Staatsrecht im weiteren Sinne gehören auch diejenigen Rechtsdisciplinen, welche Normen für die Ausübung der Rechtspflege und Verwaltung enthalten: Civilprozefs, Strafrecht, Strafprozefs und Verwaltungsrecht. Aber diese Disciplinen werden nicht blofs vom Staatsgedanken, sondern auch von Grundsätzen beherrscht, welche den speciellen Zwecken, denen sie dienen, entnommen sind. Sie haben sich daher zu eigenen Wissenschaftsgebieten ausgebildet. Der nach Ausscheidung dieser Disciplinen noch übrig bleibende Teil des Staatsrechtes wird als Staatsrecht im engeren Sinne oder Verfassungsrecht bezeichnet; dieses behandelt die allgemeinen Rechtsgrundsätze über Organisation und Ausübung der staatlichen Herrschaft. Das Staatsrecht nimmt daher auch die Hauptgrundsätze der eben erwähnten Disciplinen in sich auf; es erörtert, welche Organe für Rechtspflege und Verwaltung bestehen, nach welchen Richtungen hin und innerhalb welcher Schranken diese eine Thätigkeit zu entwickeln haben. Unter dem Ausdruck öffentliches Recht werden alle Rechtsdisciplinen mit Ausnahme des Privatrechtes, also Staatsrecht im weiteren Sinne, Kirchen- und Völkerrecht zusammengefafst.

Früher wurde oft das sogenannte Privatfürstenrecht, d. h. das Familien- und Erbrecht des hohen Adels, als eine besondere Rechtsdisciplin behandelt. Dasselbe ist aber in der That nur ein Teil des Familien- und Erbrechtes überhaupt, also des Privatrechtes. Jedoch äufsert es Wirkungen auf staatsrechtliche Verhältnisse, so namentlich das Erbfolge- und Vermögensrecht der regierenden Fürstenhäuser, und bedarf insoweit einer Berücksichtigung im Staatsrecht.

§ 16.

Die Quellen des Staatsrechts sind:

1. Gesetze, unter welchen die Verfassung oder das Grundgesetz von besonderer Bedeutung ist.

2. Gewohnheitsrecht. Eine Bildung von Rechtssätzen in der Form gewohnheitsrechtlicher Erzeugung kann auf dem Gebiete des Staatsrechtes ebensogut wie auf dem des Privatrechtes vorkommen[1]. Die Verfassung des alten deutschen Reiches und die jetzige englische Verfassung beruhen zu einem grofsen Teil auf Gewohnheitsrecht. Auch das Bestehen einer Verfassungsurkunde steht einer Bildung von Gewohnheitsrecht nicht entgegen, die Bestimmungen derselben können durch Gewohnheitsrecht abgeändert werden[2]. Gewisse Änderungen giebt es jedoch, welche ihrem Wesen nach nicht auf dem Wege gewohnheitsrechtlicher Bildung vor sich gehen können, weil zu ihrer Durchführung ein bewufster äufserer Akt notwendig ist. Dies sind namentlich Änderungen der Verfassungsform. Mit ihnen ist stets ein Wechsel in der Person des Trägers der Staatsgewalt verbunden, der nicht allmählich innerhalb eines längeren Zeitraumes, sondern in einem bestimmten Momente stattfinden mufs. — Überhaupt wird da, wo eine gesetzlich genau geregelte Staatsorganisation besteht und die staatlichen Organe über der Aufrechterhaltung des geltenden Rechtes ängstlich wachen, nur ein geringer Raum für die Bildung von Gewohnheitsrecht übrig bleiben.

3. Völkerrechtliche Verträge, wenn sie in die inneren Verhältnisse eines Staates eingreifen. Sie gelten aber für die Unterthanen eines Staates nur kraft einer Einführung durch die Staatsgewalt und haben dann dieselbe Verbindlichkeit wie Gesetze. In einer Zeit, wo die staatlichen Rechtsverhältnisse als Beziehungen einzelner Personen und Korporationen zu einander angesehen wurden, kamen auch Verträge unter diesen als Quelle des Staatsrechtes vor, so z. B. im alten deutschen Reiche die Wahlkapitulationen, in den deutschen Territorien Verträge zwischen Landesherren und Landständen, in den Reichsstädten Recesse zwischen Rat und Bürgerschaft. Dagegen schliefst die neuere Staatsauffassung, welche die bei Ausübung der Staatsgewalt beteiligten Personen nicht als einzelne Individuen, sondern als Organe des Gemeinwesens betrachtet, eine vertragsmäfsige Erzeugung von Recht innerhalb des Staates völlig aus.

## § 17.

Das System des Staatsrechtes mufs von dem des Privatrechtes durchaus verschieden sein. Im Privatrecht handelt es sich um die

---

[1] Vgl. G. F. Puchta, Das Gewohnheitsrecht, Zweiter Teil, Erlangen 1837, S. 225 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 334 ff. Seidler, Zur Lehre vom Gewohnheitsrecht auf dem Gebiete des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechtes (Abdruck aus der Festschrift zum 70. Geburtstage Joseph Ungers), Stuttgart 1898.

[2] v. Gerber § 6 S. 14 u. 15 meint zwar, von der Abänderung durch Gewohnheitsrecht seien ausgeschlossen jene höchsten Prinzipien der Verfassung, welche dem Einflufs der fortschreitenden Rechtsbildung im Staate überhaupt entrückt sein sollten. Aber er hält es selbst für unmöglich, diese höchsten Prinzipien genauer zu formulieren.

Regelung von Rechtsbeziehungen einzelner Individuen zu einander, im Staatsrecht um die Ordnung eines Herrschaftsverhältnisses[1]. Hier kommt es darauf an:

1. den Kreis von Personen festzustellen, welche der Staatsherrschaft unterworfen sind — Herrschaftsbereich des Staates;
2. zu bestimmen, wer die Herrschaftsrechte des Staates ausübt — Organe des Staates;
3. anzugeben, in welchen Handlungen sich die Staatsherrschaft äufsert — Funktionen der staatlichen Organe;
4. die rechtliche Stellung zu normieren, welche die der Staatsherrschaft unterworfenen Personen dem Staate gegenüber einnehmen — Rechtsverhältnisse der Unterthanen.

## § 18.

Man unterscheidet allgemeines und besonderes Staatsrecht. Unter allgemeinem Staatsrecht verstand man früher philosophisches, ideales oder natürliches Staatsrecht im Gegensatz zum positiven. Diese Bezeichnung kommt selbst noch bei solchen Schriftstellern vor, welche dem philosophischen Rechte eine praktische Anwendbarkeit nicht zugestehen[1]. Der Begriff des philosophischen Rechtes ist aber überhaupt zu verwerfen; es giebt kein anderes Recht als positives. Ebensowenig darf man den Ausdruck „allgemeines Staatsrecht" verwenden, um diejenigen Sätze zu bezeichnen, welche sich auf Wesen und Zweck des Staates beziehen. Wenn diese auch zu juristischen Argumentationen benutzt werden können, so sind sie doch keine Rechtssätze. Der Unterschied zwischen allgemeinem und besonderem Staatsrecht kann vielmehr nur so gefafst werden, dafs dieses das specielle Recht eines einzelnen Staates oder einer Staatengruppe, jenes das Recht des Staates überhaupt, d. h. aller möglichen Staaten, namentlich der Staaten einer bestimmten Zeitepoche oder Kulturstufe, bezeichnet[2]. Eine Art des besonderen Staatsrechtes ist das deutsche.

---

[1] Das von Seydel, Allgemeine Staatslehre, zu Grunde gelegte System schliefst sich zum grofsen Teil an das System des Privatrechtes an, was sich allerdings daraus erklärt, dafs der Verfasser auch im Staatsrecht nur Individuen als Rechtssubjekte anerkennt. — Vgl. dagegen Gierke in der Zeitschrift für Staatswissenschaft S. 190.

[1] R. v. Mohl, Encyklopädie § 23 S. 174 ff.; H. A. Zachariä Bd. I § 2 S. 4.

[2] So fafst den Unterschied auch Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 11 ff.; ferner H. Schulze, Einleitung § 6, Lehrbuch § 3; Gareis a. a. O. S. 10 ff.

# Erster Teil.
# Geschichte des deutschen Staatsrechtes.

## Erstes Buch.
## Die Zeit des deutschen Reiches[1].

### I. Geschichtliche Übersicht.

§ 19.

Vor der Völkerwanderung zerfielen die Deutschen in eine Reihe einzelner Völkerschaften, welche jedes Bandes höherer

[1] Über das Staatsrecht des deutschen Reiches sind aufser den in § 34 erwähnten, während des Bestehens des Reiches entstandenen Schriften zu vergleichen: die im Eingang der Einleitung citierten Werke über deutsches Staatsrecht von H. A. Zachariä, Zöpfl, Mejer und H. Schulze und die umfassenderen Arbeiten auf dem Gebiet der deutschen Rechtsgeschichte. Von letzteren sind besonders hervorzuheben: K. F. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Aufl., 4 Bände, Göttingen 1844—45. H. Zöpfl, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl., 3 Bände, Braunschweig 1871—72. F. Walter, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Aufl., 2 Bände, Bonn 1857. Hillebrand, Lehrbuch der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte mit Ausschlufs der Geschichte der Privatrechtsinstitute. Leipzig 1856. J. F. v. Schulte, Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte, 6. Aufl., Stuttgart 1892. H. Siegel, Deutsche Rechtsgeschichte, 3. Aufl., Berlin 1895. R. Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 3. Aufl., Leipzig 1898. H. Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. I, II, Leipzig 1887, 1892. Derselbe, Geschichte und Quellen des deutschen Rechts in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., Leipzig 1890, S. 213 ff. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, II, 3. Aufl., Kiel 1880—82; Bd. III und IV, 2. Aufl., 1883—85; Bd. V—VIII, 1. Aufl., 1874—78; Bd. V, 2. Aufl. von Zeumer 1893; Bd. VI von Seeliger 1897. R. Sohm, Die altdeutsche Reichs- und Gerichtsverfassung, Bd. I: Die fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung, Weimar 1871. O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I u. II, Berlin 1868 u. 1873. E. Mayer, Deutsche und französische Verfassungsgeschichte vom 9.—14. Jahrhundert, 2 Bände, Leipzig 1899. K. Lamprecht, Deutsche Geschichte, Bd. I—V, Berlin 1891—95.

politischer Einheit ermangelten. Nach unten hin gliederten sich diese in Gaue und Gemeinden. Den Kern des Volkes bildeten die freien Grundbesitzer; die Verfassung hatte einen vorwiegend demokratischen Charakter, selbst da, wo erbliche Könige vorkamen. Erst nachdem in der Zeit der Völkerwanderung das Königtum eine Macht an der Spitze des erobernden Stammes geworden war, erhielt der Staat ein mehr monarchisches Gepräge.

In dem Frankenreiche wurde nicht nur der gröfste Teil der deutschen Stämme, sondern auch vielfache Elemente romanischer Nationalität zu einer politischen Einheit zusammengefafst. Dasselbe war eine occidentale Universalmonarchie auf christlicher Grundlage, eine Auffassung, welche in der Übertragung der römischen Kaiserkrone auf Karl den Grofsen ihren formellen Ausdruck erhielt. Zu grofs jedoch, um auf die Dauer zusammenzuhalten, zerfiel es infolge der erbrechtlichen Grundsätze, welche im fränkischen Königshause galten, und infolge der Schwäche der späteren Herrscher in mehrere Teile. Durch den Vertrag von Verdun (843) und die Absetzung Karls des Dicken (887) sonderte sich der überwiegend germanische Osten von dem mehr romanischen Westen. Aus dem Ostfrankenreich ging das deutsche Reich hervor.

Die höchste Gewalt im Frankenreiche repräsentierte der König, der von einer Reichsversammlung der fränkischen Grofsen umgeben war. Die Masse des Volkes bestand ursprünglich noch aus freien Grundbesitzern. Diese befanden sich gegenüber dem Könige in einem direkten Unterthanenverhältnis, welches sich namentlich in der allgemeinen Wehrpflicht und dem allgemeinen Treueid äufserte. Für die Zwecke der Regierung war das fränkische Reich in Grafschaften oder Gaue eingeteilt, an deren Spitze der Graf (comes, iudex, grafio), ein vom König eingesetzter und absetzbarer Beamter, stand.

Diese Einrichtungen gingen vom fränkischen auf das deutsche Reich über. Aber schon im Frankenreiche selbst hatten sich vielfache Elemente entwickelt, welche eine allmähliche Zersetzung derselben herbeiführten. Mit der immer wachsenden Ungleichheit des Grundbesitzes war eine Reihe von Abhängigkeitsverhältnissen entstanden. Schutzbedürftige und besitzlose Freie begaben sich in den Schutz eines mächtigen Herrn oder liefsen sich auf dessen Grund und Boden ansiedeln und bezahlten dafür Zinsen und Abgaben. So entstand die Klasse der Vogteileute und Hintersassen. Andererseits fingen die fränkischen Könige an, die Grofsen dadurch an sich zu fesseln, dafs sie ihnen Grundstücke zu einem zeitlich beschränkten Nutzungsrecht in der Form eines Beneficium verliehen. Auch die Kirche und bedeutende weltliche Grundbesitzer nahmen derartige Vergabungen vor. Gleichzeitig entwickelte sich die Vasallität, d. h. ein durch Kommendation begründetes Treueverhältnis zum König oder einer Privatperson,

das zu Diensten ehrenvoller Art, namentlich Kriegsdienst, verpflichtete. Zur Ausbildung der Vasallität hat namentlich das in den Kriegen mit den Arabern hervortretende Bedürfnis nach berittenen Streitkräften Veranlassung gegeben. Aus der Verschmelzung von Beneficium und Vasallität ging das Lehnsverhältnis hervor[2]. — Die grofsen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von öffentlichen Befugnissen zur selbständigen Ausübung. Um die alte fränkische Heeresverfassung, welche auf der Dienstpflicht aller Freien beruhte, aufrecht zu erhalten, übertrugen die Karolinger den Grundherren das Aufgebot über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute, also einen Teil der Grafenrechte. So entstand das Seniorat. Dazu kam die Immunität[3]. Diese gewährte dem Grundbesitzer zunächst nur eine Exemtion von gewissen Amtsbefugnissen der königlichen Beamten, namentlich des Grafen. Die weitere Entwicklung führte aber dahin, dafs der Grundherr die volle Gerichtsbarkeit über seinen Immunitätsbezirk erhielt. — Die lehnsweise Übertragung dehnte sich von den Grundbesitzungen auf die Ämter aus, so dafs sowohl Grafschaftsrechte als Immunitätsbefugnisse dem einzelnen in der Form des Lehns überlassen wurden. Es entstand die Erblichkeit der Lehen und der Ämter, namentlich der Grafenämter, welche dadurch den Charakter des Amtes verloren und zu einer patrimonialen Herrschaft wurden. Auch kamen häufig Übertragungen mehrerer Grafschaften an weltliche oder geistliche Grofse vor.

So wurde die gleichmäfsige Einteilung des Reiches in Grafschaften durchbrochen, der Unterschied zwischen Grafschaften und Immunitäten verschwand und es bildeten sich neue Bezirke,

---

[2] Über die Entstehung des Lehnswesens sind namentlich zu vergleichen: P. Roth, Geschichte des Beneficialwesens. Erlangen 1850, Feudalität und Unterthanenverband, Weimar 1863. Waitz, Verfassungsgeschichte, Bd. II Abt. 1 S. 290 ff., Bd. IV S. 176 ff. Waitz, Die Anfänge der Vasallität, Abhandlungen der königl. Gesellschaft der Wissenschaften in Göttingen, Histor.-phil. Klasse Bd. VII S. 69 ff. (auch in besonderem Abdruck, Göttingen 1856). Waitz, Die Anfänge des Lehnswesens, in v. Sybels Historischer Zeitschrift Bd. I S. 90 ff. G. Kaufmann, Die Entstehung der Vasallität eine Folge wirtschaftlicher Veränderungen, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. XXIII S. 105 ff. V. Ehrenberg, Kommendation und Huldigung nach fränkischem Rechte, Weimar 1877. H. Brunner, Der Reiterdienst und die Anfänge des Lehnswesens, in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt., Bd. VIII S. 1 ff.

[3] Waitz, Verfassungsgeschichte Bd. II Abt. 2 S. 396 ff.; Bd. IV Abt. 1 S. 288 ff. G. L. v. Maurer, Geschichte der Fronhöfe, Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland, Bd. I, Erlangen 1862, S. 282 ff. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht Bd. I S. 130 ff. Sohm, Altdeutsche Reichs- und Gerichtsverfassung Bd. I S. 349 ff. v. Bethmann-Hollweg, Der Civilprozefs des gemeinen Rechtes Bd. V, Bonn 1871, § 77. Sickel, Beiträge zur Diplomatik III—V, Sitzungsberichte der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften zu Wien, Philos.-histor. Klasse Bd. XLVII S. 175 ff., 565 ff.; Bd. XLIX S. 311 ff. A. Heusler, Der Ursprung der deutschen Städteverfassung, Weimar 1872, S. 15 ff. G. Meyer in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt., Bd. III S. 104 ff.

deren Gebiet durch den örtlichen Umfang bestimmt wurde, in welchem einer Person Grafschaftsrechte zustanden. Der Berechtigte übte entweder seine Befugnisse selbst aus oder bestellte dafür einen Grafen, welchem namentlich die Wahrnehmung der richterlichen Funktionen zustand. Diese kleinen Herrscher (Fürsten) hatten sich zwischen den König und die Unterthanen als Mittelinstanz eingeschoben und den direkten Unterthanenverband vernichtet. Sie umgaben den König auf den Reichstagen, leiteten ihre Rechte lehnsweise von ihm ab und waren ihm zur Treue verbunden. Über die ihnen unterworfenen Personen übten sie eine Herrschaft aus, welche sich aus verschiedenen Elementen, Grafenrechten, Immunitätsbefugnissen, Seniorat, Lehnsherrlichkeit, Grundherrlichkeit, Vogtei u. s. w. zusammensetzte. Im fortwährenden Kampfe mit dem Königtum wufsten sie ihre Rechte immer mehr zu erweitern. Diese Entwicklung wurde dadurch begünstigt, dafs das deutsche Reich seit 911 ein Wahlreich geworden und dafs mit ihm seit 962 die römische Kaiserkrone verbunden war. Namentlich der letztere Umstand hat das deutsche Königtum in vielfache Streitigkeiten mit der römischen Kirche und Italien verwickelt, über welchen die Aufgaben im Innern des Reiches vernachlässigt wurden.

Als eine höhere Gewalt über den Grafen und Fürsten bestand seit dem neunten Jahrhundert das Stammesherzogtum. Auch dieses hatte seinen ursprünglichen Amtscharakter mehr und mehr in den einer feudalen Herrschaft verwandelt. Die Rechte der Herzöge waren weder in den verschiedenen Jahrhunderten, noch in den einzelnen Herzogtümern völlig gleich; einen wesentlichen Bestandteil derselben bildete aber jedenfalls der Heerbann. Die Könige, denen die wachsende Macht der Herzöge gefährlich zu werden drohte, wufsten im Bunde mit den Fürsten das Stammesherzogtum zu beseitigen, eine Entwicklung, welche mit dem Sturze Heinrichs des Löwen entschieden ist. Die Früchte dieses Sieges erntete aber nicht das Königtum, sondern die Fürsten, welche zu ihren früheren Befugnissen nun auch noch die Herzogsrechte hinzu erwarben.

Seit dieser Zeit bildete sich ein fester Begriff des Fürstenstandes aus. Fürsten wurden nunmehr nur diejenigen genannt, welche ein Territorium mit voller Heeres- und Gerichtsgewalt, ein sogenanntes Fahnlehn, unmittelbar vom Könige zu Lehn hatten[4]. Für die Fürsten kam auch die Bezeichnung „Landesherren“ (domini terrae), für die ihrer Herrschaft unterworfenen Gebiete der Name „Länder“ (territoria) auf. Die erste urkundliche Anerkennung der landesherrlichen Rechte findet sich in den beiden Konstitutionen Friedrichs II. von 1220 und 1232. Neben den Fürsten gab es noch Territorialherren, welche dem Stande der freien Herren angehörten; diese hatten ihr Territorium nicht

[4] Ficker, Vom Reichsfürstenstande. Innsbruck 1861.

direkt vom Könige, sondern von einem Fürsten zu Lehn oder sie besafsen keine volle Landeshoheit. Im Laufe der Zeit stiegen sie aber zum Reichsfürstenstande empor oder sanken zur Ritterschaft hinab. Aufserdem erhielten sich zunächst noch einzelne unmittelbare Reichslande, welche unter der Verwaltung königlicher Beamten standen. Allmählich verschwanden jedoch auch diese, indem sie entweder an benachbarte Landesherren verkauft oder verpfändet und nachher nicht wieder eingelöst wurden oder indem die königlichen Beamten selbst erbliche und landesherrliche Rechte in denselben erwarben.

Somit war seit dem dreizehnten Jahrhundert die Landeshoheit zur Grundlage des Reiches geworden. Während des Interregnums wufsten die Landesherren ihre Macht erheblich zu erweitern, und diese Entwicklung setzte sich auch fort, nachdem das Reich wieder ein Oberhaupt erhalten hatte. Die Vergröfserung der fürstlichen Territorien durch Erbgang, Heirat, Kauf, Unterdrückung minder Mächtiger, die korporative Organisation des fürstlichen Hauses, die Ausbildung des landesherrlichen Beamtentums, die Entstehung der Landstände bewirkten, dafs das politische Leben im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert sich mehr und mehr in die Territorien zurückzog. Auch die Könige fingen an, sich wesentlich als grofse Landesherren zu fühlen und legten das Hauptgewicht nicht auf ihre Stellung im Reiche, sondern auf die Begründung einer Hausmacht. — Als eine hervorragende Klasse der Fürsten traten die Kurfürsten hervor, d. h. diejenigen, welchen das Recht der Königswahl zustand. Nachdem sie selbst durch den Kurverein zu Rense (1338) ihre Rechte hinsichtlich der Königswahl sichergestellt hatten, erfolgte eine urkundliche Fixierung derselben durch die Goldene Bulle Karls IV. Sie bildeten innerhalb des Reichstages ein von den übrigen Fürsten abgesondertes Kollegium. Auf sie ging zunächst eine Reihe von königlichen Regalien, Münzrecht, Bergregal und Zollregal über, sie erhielten zuerst für ihre Länder privilegia de non evocando, Begünstigungen, welche später auch auf die übrigen Fürsten ausgedehnt wurden.

Neben den Fürsten erhob sich ein anderes Element in den Städten[5]. Während auf dem Lande die Hörigkeit sich mehr

---

[5] Über die Geschichte der Städteverfassung ist zu vergleichen: Arnold, Geschichte der deutschen Freistädte. Hamburg und Gotha 1854; Nitzsch, Ministerialität und Bürgertum im 11. und 12. Jahrhundert. Leipzig 1859; Gierke a. a. O. Bd. I S. 249 ff.; G. L. v. Maurer, Geschichte der Städteverfassuug in Deutschland, 4 Bände, Erlangen 1869—1871; Andr. Heusler, Ursprung der deutschen Städteverfassung, Weimar 1872; v. Below, Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde, Düsseldorf 1889, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung, Düsseldorf 1892; C. Köhne, Der Ursprung der deutschen Städteverfassung in Worms, Speier und Mainz, Breslau 1890; R. Sohm, Die Entstehung des deutschen Städtewesens, Leipzig 1890; Keutgen, Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Städteverfassung, Leipzig 1895; Rietschel, Markt und Stadt in ihrem rechtlichen

und mehr ausbreitete, hatte sich hier die Freiheit erhalten. In dem städtischen Rate entstand ein Organ der Bürgerschaft, in welchem die Bestrebungen derselben, sich von der Herrschaft des Stadtherrn frei zu machen, ihren Träger fanden. Gerichtsbarkeit und Besteuerungsrecht gingen auf denselben über. Nachdem seit Wilhelm von Holland und Rudolf von Habsburg die Städte auch zum Reichstage zugelassen wurden, war in denselben ein den Landesherren gleichberechtigtes Element erwachsen. Die Städte bildeten besondere Bezirke, in denen Landeshoheit und Reichsstandschaft einer Korporation zustand. Es konnte sogar eine Zeit lang zweifelhaft erscheinen, ob nicht das städtische Element das Übergewicht erlangen und eine vollständige Umgestaltung des Reiches herbeiführen würde. In dem grofsen Städtekriege von 1388 wurde jedoch der Sieg des landesherrlichen Prinzips entschieden. Die fürstlich regierten Territorien bildeten nunmehr die eigentliche Grundlage des Reichsverbandes, während die Beteiligung der Städte an demselben nur als eine vereinzelte Ausnahme erschien.

In der zweiten Hälfte des fünfzehnten Jahrhunderts machte sich bereits das Bedürfnis nach gröfserer politischer Einigung im Reiche lebhaft bemerkbar. Weitergehende Pläne scheiterten zwar an der Verschiedenheit des Standpunktes von Kaiser und Reichsständen, doch kam es im Jahre 1495 zu einer Reihe nicht unwichtiger Reformen[6]. Der Ewige Landfriede enthielt ein dauerndes Verbot aller Fehde, und in dem Reichskammergericht wurde ein ständiger oberster Gerichtshof geschaffen, der alle Streitigkeiten der Reichsstände untereinander zu erledigen hatte. Es sollten jährliche Reichstage stattfinden, eine Bestimmung, die freilich thatsächlich nicht eingehalten wurde, und zeitweilig bestand sogar ein aus einzelnen Reichsständen bezw. deren Vertretern zusammengesetztes Reichsregiment, welches mit der Aufrechterhaltung des Landfriedens und der Vollstreckung der reichsgerichtlichen Urteile betraut war. Die politische Bedeutung des Reiches wurde wieder eine gröfsere und dasselbe entwickelte im sechzehnten Jahrhunderte eine rührige Thätigkeit auf den Gebieten der Gesetzgebung und Rechtspflege.

Eine neue Wendung trat aber infolge der kirchlich reformatorischen Bewegungen des sechzehnten Jahrhunderts ein. Diese veranlafsten eine lange Reihe von religiösen Streitigkeiten und damit einen neuen Kampf zwischen Reichsgewalt

---

Verhältnis, Leipzig 1897; K. Hegel, Die Entstehung des Städtewesens, Leipzig 1898; W. Varges, Zur Entstehung der deutschen Stadtverfassung, in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik Bd. LXI S. 161 ff., LXIII S. 801 ff., LXIV S. 481 ff., LXVII S. 481 ff., LXIX S. 56 ff.; Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte S. 608 ff.; Lamprecht, Der Ursprung des Bürgertums und des städtischen Lebens in Deutschland, in v. Sybels historischer Zeitschrift Bd LXVII S. 385 ff.

[6] L. v. Ranke, Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation, Bd. I, 7. Aufl., Leipzig 1894; H. Ulmann, Kaiser Maximilian I. Bd I, Stuttgart 1884, S. 292 ff.; Lamprecht, Deutsche Geschichte, Bd. V S. 24 ff.

und Territorialgewalten. Deutschland wurde ein Schauplatz innerer Kriege, die einzelnen Reichsstände schlossen Allianzen zur Verfolgung ihrer Sonderinteressen, es begann eine Einmischung fremder Mächte, welche ihren Höhepunkt im dreifsigjährigen Kriege erreichte. Letzterer endete im Westfälischen Frieden mit einem vollständigen Siege der Territorialgewalten, denen sogar das Recht der Bündnisschliefsung mit auswärtigen Mächten zuerkannt wurde. Seit dieser Zeit war die Auflösung des Reiches entschieden[7]. Deutsche Fürsten kämpften in Verbindung mit auswärtigen Herrschern gegen das Reich und andere deutsche Landesherren. Auf dem deutschen Reichstage safsen Vertreter aufserdeutscher Regierungen. Die Reichsgewalt hatte nicht mehr die Macht, den gröfseren Landesherren gegenüber ihre Befehle zur Durchführung zu bringen. Der in Regensburg permanent gewordene Reichstag verlor sich in Formalitäten und Ceremonialfragen. Die Reichsgerichte waren träge und bestechlich. Die Beiträge zur Bestreitung der Reichslasten wurden von einem grofsen Teil der Reichsstände nicht mehr bezahlt. Die Reichskriegsverfassung bot ein Bild traurigsten Verfalles dar.

Um so kräftiger entwickelten sich die Territorien. Die Macht der Landesherren, gestützt durch ein ausgebildetes Beamtentum und stehende Heere, oft gehoben durch ausgedehnte Besitzungen aufserhalb des Reiches, nahm an Umfang und Wirksamkeit stetig zu. Politisches Leben bestand nur innerhalb der einzelnen Länder, in welchen sich namentlich jene fürsorgende und bevormundende Thätigkeit der landesherrlichen Obrigkeit ausbildete, welche man in der Sprache der damaligen Zeit mit dem Namen „Polizei" zu bezeichnen pflegte. — Auf diesem Boden erwuchs der brandenburgisch-preufsische Staat, der unter einer Reihe ausgezeichneter Regenten, mit vortrefflichem Militär und Finanzen, sein Gebiet so weit auszudehnen wufste, dafs er in die Reihe der europäischen Grofsmächte eintrat und ein Nebenbuhler der österreichischen Kaisermacht in Deutschland wurde.

## II. Quellen des deutschen Reichsstaatsrechtes.

### § 20.

Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches ist niemals in einer einzigen Urkunde zusammengefafst worden, die Grundsätze desselben beruhten vielmehr auf einer Reihe von einzelnen Reichs-

---

[7] Über die politischen Zustände in den letzten anderthalb Jahrhunderten sind zu vergleichen: Clem. Theod. Perthes, Das deutsche Staatsleben vor der Revolution, Hamburg und Gotha 1845; Häufser, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Grofsen bis zur Gründung des deutschen Bundes, 3. Aufl., Berlin 1861—63, Bd. I S. 64 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert Bd. I, 4. Aufl., Leipzig 1887.

gesetzen und auf Gewohnheitsrecht[1]. Unter den Reichsgesetzen sind folgende von besonderer Wichtigkeit:

1. die beiden Konstitutionen Friedrichs II. über die Anerkennung der landesherrlichen Rechte: das privilegium in favorem principum ecclesiasticorum von 1220 und die constitutio in favorem principum von 1232[2].

2. die Konstitution Ludwigs des Bayern (constitutio de iure et excellentia imperii) von 1338, betreffend die Unabhängigkeit der Kaiserwahl vom römischen Stuhl[3].

3. die Goldene Bulle (aurea bulla) Kaiser Karls IV. von 1356[4]; sie ordnet neben anderen Bestimmungen namentlich die Kaiserwahl und die Rechte der Kurfürsten.

4. der Ewige Landfriede von 1495[5], welcher das Verbot aller Fehde enthält.

5. die Gerichtsordnungen für die beiden obersten Reichsgerichte, namentlich die Kammergerichtsordnungen von 1495[6] und 1555[7] und die Reichshofratsordnung von 1654[8].

6. Die kaiserliche Wahlkapitulation[9], welche seit

---

[1] Als Quellensammlungen für das deutsche Reichsrecht sind folgende zu erwähnen. Für die ältere Zeit: Pertz, Monumenta Germaniae, Leges. Tom. II, Hannover 1837; Weiland, Monumenta Germaniae Legum sectio IV. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum Tom. I (911—1197), Hannover 1893; Tom. II (1198—1272) zu Ende geführt von Schwalm; für die spätere Zeit: Neue und vollständigere Sammlung der Reichsabschiede (sogenannte Senckenbergsche oder Kochsche Sammlung). 4 Bände, Frankfurt a. M. 1747. J. J. Schmaufs, Corpus iuris publici S. R. I. academicum, Neue Ausgabe von Schumann und Franken, Leipzig 1794. Gerstlacher, Corpus iuris Germanici publici et privati in systematischer Ordnung, 4 Bde., Frankfurt und Leipzig 1783–86. Desselben Handbuch der deutschen Reichsgesetze, 11 Bde., Karlsruhe, Frankfurt, Leipzig und Stuttgart 1786—93. Pachner von Eggenstorf, Sammlung aller Reichsschlüsse, 4 Bände, Regensburg 1740. Lünig, Teutsches Reichsarchiv, 24 Bände, Leipzig 1710—22. — Eine brauchbare Zusammenstellung der für das Verfassungsrecht wichtigeren Reichsgesetze enthält F. M. Oertel, Die Staatsgrundgesetze des deutschen Reiches, Leipzig 1841, Auszüge aus denselben auch H. O. Lehmann, Quellen zur deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte, Berlin 1891.

[2] Mon. Germ. (Weiland) Tom. II p. 86 ff., 211 ff.; Oertel a. a. O. S. 11 ff., 34 ff.; Lehmann, a. a. O. S. 95 ff.

[3] Oertel a. a. O. S. 42 ff.; Lehmann a. a. O. S. 181 ff.

[4] Oertel a. a. O. S. 50 ff.; Lehmann a. a. O. S. 182 ff.; Joh. Pet. Ludewig, Vollständige Erläuterung der Goldenen Bulle, 2. Ausg., 2 Bde., Frankfurt und Leipzig 1752. v. Olenschlager, Neue Erläuterung der Goldenen Bulle Kaiser Karls IV., Frankfurt und Leipzig 1766.

[5] Oertel a. a. O. S. 118 ff. Neue und vollständigere Sammlung, Bd. II S. 1 ff. Lehmann a. a. O. S. 209 ff.

[6] Neue und vollständigere Sammlung Bd. II S. 6 ff., Lehmann a. a. O. S. 213 ff.

[7] Neue und vollständigere Sammlung Bd. III S. 43 ff.

[8] Schmaufs a. a. O. S. 898 ff.

[9] Joh. Limnaeus, Capitulationes imperatorum et regum Romano-Germanorum Caroli V, Ferdinandi I, Max II, Rudolphi II, Matthiae, Ferdinandi II, Ferdinandi III, Ferdinandi IV, Leopoldi I. Argentorati 1674. Jos. Ant. v. Riegger, K. Josephs II. harmonische Wahlkapitulation mit allen

Karl V. (1519) zwischen dem Kaiser und den Kurfürsten vereinbart wurde und die wichtigsten Grundsätze über die Art der Reichsregierung enthielt. Sie erinnert am meisten an eine moderne Verfassungsurkunde, unterscheidet sich jedoch von einer solchen dadurch, dafs sie in Form einer vertragsmäfsigen Vereinbarung zu stande kam und nur für die Regierungszeit des jedesmaligen Kaisers galt. Im Westfälischen Frieden Art. VIII § 3 wurde bestimmt, dafs eine gewisse beständige Wahlkapitulation (capitulatio Caesarea certa constansque) auf dem nächsten Reichstage festgestellt werden sollte; dieselbe kam indes erst im Jahre 1711 zu stande und wurde zuerst bei der Wahl Karls VI. in Anwendung gebracht. Die Kurfürsten behaupteten jedoch ein ius adcapitulandi zu besitzen und kraft desselben Zusätze machen zu können. Diese wurden von den übrigen Reichsständen nicht durchgängig anerkannt und hiefsen passus contradicti.

7. Die Reichsmatrikel von 1521 [10], entworfen für Karls V. beabsichtigten Römerzug, die Grundlage für die Verteilung der Truppen und Geldbeiträge auf die einzelnen Reichsstände.

8. Die Reichskreisordnung von 1521 [11].

9. Die Reichsexekutionsordnung von 1555 [12].

10. Die sogenannten deutschen Religionsverträge, nämlich der Passauer Vertrag von 1552 [13] und der sogenannte Augsburger Religionsfriede von 1555 [14], welche die Stellung der protestantischen Stände im Reiche regelten. Ersterer war ein Vertrag zwischen dem Kaiser, den Kurfürsten und einer Reihe von Fürsten, dessen Verbindlichkeit für das Reich durch den Augsburger Reichsabschied von 1555 § 140 und den Westfälischen Frieden Art. V § 1 anerkannt ist; letzterer bildet einen Teil des Augsburger Reichsabschiedes von 1555.

11. Der Westfälische Friede von 1648 [15], in zwei ziemlich gleichlautenden Urkunden zu Osnabrück mit Schweden (instrumentum pacis Caesareo-Suecicum s. instr. pac. Osnabrugensis) und zu Münster mit Frankreich (instrumentum pacis Caesareo-Gallicum s. instr. pac. Monasteriensis) abgeschlossen. Er enthält, aufser den

---

den vorhergehenden Wahlkapitulationen der vorigen Kaiser und Könige, wie auch mit dem Projekt der beständigen Wahlkapitulation verglichen und zum Gebrauch seiner Zuhörer eingerichtet, Prag 1781 und 82. F. A. Schmelzer, Kaiserliche Wahlkapitulation Sr. Maj. Franz' II., Helmstedt 1793. A. F. W. Crome, Die Wahlkapitulation der römischen Kaiser Leopold II. u. Franz II., Lemgo 1794. Die Wahlkapitulationen Karls V. und Franz' II. sind abgedruckt bei Oertel a. a. O. S. 139 ff. und 442 ff.

[10] Neue und vollständigere Sammlung Bd. II S. 216 ff.

[11] Ebendaselbst S. 211 ff.

[12] Ebendaselbst Bd. III S. 20 ff.

[13] Ebendaselbst S. 11 ff.; Oertel a. a. O. S. 159 ff.

[14] Neue Sammlung a. a. O. S. 16 ff.; Oertel a. a. O. S. 198 ff.; Lehmann a. a. O. S. 246 ff.

[15] Oertel a. a. O. S. 239 ff. Lehmann a. a. O. S. 251 ff. Vgl. Joh. Gottfr. v. Meiern, Acta pacis Westphalicae, 7 Bde., Hannover 1734—40. Pütter, Geist des Westfälischen Friedens, Göttingen 1795.

Bestimmungen über Gebietsabtretungen und dergleichen, wichtige staats- und kirchenrechtliche Festsetzungen. Von besonderer Bedeutung sind Artikel V, welcher das Verhältnis der Katholiken zu den Protestanten, Artikel VII, welcher das Verhältnis der Lutheraner zu den Reformierten, und Artikel VIII, welcher die staatsrechtlichen Fragen regelt. Obwohl der Westfälische Friede ursprünglich ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen dem deutschen Reich und fremden Mächten war, so legte er sich doch selbst in Artikel XVII § 2 den Charakter eines Reichsgrundgesetzes bei. Es wurde bestimmt, dafs er in den nächsten Reichsabschied als integrierender Teil aufgenommen werden sollte, was in der That auch durch den Reichsabschied von 1654 § 4 ff. geschehen ist.

12. Die Konkordate mit dem päpstlichen Stuhl, durch welche die Verhältnisse der römisch-katholischen Kirche zum Reiche geregelt wurden, namentlich das sogenannte concordatum Calixtinum [16], die sogenannten Fürstenkonkordate von 1447 [17], welche zwar in der Form von päpstlichen Bullen erschienen, denen aber materiell eine Vereinbarung zu Grunde lag und das Wiener Konkordat von 1448 [18].

## III. Die Verfassung des deutschen Reiches.

### 1. Staatsrechtlicher Charakter des deutschen Reiches.

§ 21.

Während in der Zeit vor Entstehung der Landeshoheit Deutschland unzweifelhaft ein Einheitsstaat, und zwar eine durch Stände beschränkte Monarchie war, wurde in den letzten Jahrhunderten des deutschen Reiches unter den Publizisten ein Streit über die Staatsform des deutschen Reiches geführt [1]. In der ersten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts war noch vielfach die Ansicht von dem rein monarchischen Charakter des deutschen Reiches vertreten [2]; später erklärte man die Verfassung für eine aus monarchischen und aristokratischen Bestandteilen gemischte [3], wobei man freilich wieder verschiedener Ansicht darüber war, ob

---

[16] Mon. Germ., ed. Weiland Bd. I. p. 159 ff.

[17] Neue und vollständigere Sammlung Bd. I S. 74 ff.

[18] Ebendaselbst S. 79 ff.

[1] Vgl. R. Stintzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft Bd. II S. 35 ff. Nur J. J. Moser verhielt sich diesem Streite gegenüber vollständig ablehnend. indem er ihn für ein unnützes Schulgezänk erklärte (Von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt S. 547).

[2] Theod. Reinkingk, Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico lib. I, classis 2, cap. 2.

[3] Der Ansicht von der gemischten Staatsform schliefst sich auch J. J. Moser a. a. O. S. 555 trotz seiner Polemik gegen den ganzen Streit an.

die aristokratischen[4] oder die monarchischen[5] Elemente die überwiegenden seien. Pufendorf[6] hatte das deutsche Reich als ein unregelmäſsiges Staatswesen (irregulare aliquod corpus et monstro simile) bezeichnet, das mehr einem Systeme verbündeter Staaten als einem einzelnen Staate gleiche. In der letzten Zeit des Reiches fand unter dem Einfluſs Pütters[7] und seiner Schule[8] vorzugsweise die Ansicht Verbreitung, daſs das deutsche Reich ein Staat, aber kein einfacher Staat, sondern ein zusammengesetzter Staatskörper sei, der selbst wieder aus einer Reihe von Staaten bestehe. Die Verfassungsform desselben wurde für eine beschränkt monarchische erklärt[9].

Vom rein juristischen Standpunkte aus betrachtet war das Reich auch noch in den letzten Zeiten seines Bestehens ein Staat[10]. Und zwar ein in der Auflösung begriffener Lehnsstaat, ein eigentümliches Gebilde, für das auch die nicht besonders glückliche Bezeichnung Staatenstaat gebraucht wird[11]. Also kein Bund, namentlich auch kein Bundesstaat[12]. Die Kompetenz des Reiches,

---

[4] Arumaeus (vgl. Stintzing a. a. O. S. 40). Limnaeus, Iuris publici imperii Germanici lib. I c. 10. Hippolithus a Lapide, Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico. Pars I cap. 17.

[5] Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. I Tit. 19 §§ 2 und 3.

[6] Severinus de Mozambano, De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem liber unus. Cap. VI § 9; Pufendorf, De re publica irregulari § 10. Vgl. J. Jastrow, Pufendorfs Lehre von der Monstrosität der Reichsverfassung, in der Zeitschrift für preuſsische Geschichte und Landeskunde Bd. XIX S. 333 ff.

[7] Pütter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht, Bd. I S. 17 ff.; Pütter, Institutiones iuris publici §§ 31 und 32;

[8] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes §§ 31 und 32; Leist, Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes § 16; Gönner, teutsches Staatsrecht § 88—92.

[9] Pütter, Beiträge S. 57, Inst. § 26; Häberlin §§ 24—26; Leist § 16; Gönner §§ 96—98. Dieser Ansicht sind auch die meisten späteren Schriftsteller: A. H. Zachariä Bd. I § 29 S. 108; Zöpfl Bd. I § 77 S. 154 ff.; Held, Verfassungsrecht Bd. I § 165 S. 438; Aegidi, Der Fürstenrat nach dem Luneviller Frieden S. 28; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 126; Triepel, Interregnum S. 19.

[10] Übereinstimmend: Held Bd. I § 143 u. 144 S. 435 ff.; H. Schulze, Einleitung § 65 S. 209; Ph. Zorn, Staatsr. d. deutsch. Reiches Bd. I S. 1.

[11] H. Schulze, Einleitung a. a. O., Lehrbuch § 27 S. 51; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 137 ff. Wenn die beiden genannten Schriftsteller es als ein wesentliches Moment für den Begriff des Staatenstaates betrachten, daſs die Unterthanen der Staatsgewalt nicht unmittelbar, sondern durch das Mittel einer untergeordneten Gewalt unterworfen sind, so ist zu bemerken, daſs eine unmittelbare Unterordnung der Unterthanen unter die Reichsgewalt im deutschen Reiche zweifellos auch in seinen letzten Zeiten vorhanden war. Vgl. auch Brie in Grünhuts Zeitschrift Bd. XI S. 145 ff. Die N. 12 erwähnten Schriftsteller wenden den Ausdruck „Staatenstaat" ebenfalls auf das Reich an, aber als gleichbedeutend mit Bundesstaat.

[12] Dies behaupten H. A. Zachariä Bd. I §§ 26, 29 S. 100, 107; Zöpfl Bd. I § 77 S. 154 ff.; Mejer § 18 S. 97; Brie, Staatenverbindungen S. 99; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 1; W. Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Freiburg i. B. und Leipzig 1894, S. 175.

wenn auch thatsächlich durch viele Exemtionen durchbrochen, blieb grundsätzlich eine unbeschränkte. Die Regierungsgewalt der Landesherren war keine selbständige, sondern beruhte auf einer Belehnung seitens des Reiches.

Mit den rechtlichen Formen, an welchen bis zum Ende des Reiches streng festgehalten wurde, standen freilich die thatsächlichen Verhältnisse in entschiedenem Widerspruch. Die Stellung der gröfseren Territorien war eine fast völlig souveräne geworden. Vom praktisch politischen Gesichtspunkte aus ist das Reich nur noch eine lose Föderation der deutschen Territorien. Die Reichsverfassung selbst hatte seit dem Ende des fünfzehnten Jahrhunderts vielfache föderative Elemente in sich aufgenommen. Und es trat im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert wiederholt das Bestreben hervor, das Reich zu einem blofsen Bundesverhältnis umzugestalten[13].

Seiner Verfassungsform nach war das Reich bis zum Westfälischen Frieden unzweifelhaft eine Monarchie. Dadurch aber, dafs letzterer dem Reichstage ein allgemeines Mitregierungsrecht einräumte[14], wurde die Verfassungsform desselben eine gemischte, monarchisch aristokratische[15].

## 2. Der Kaiser.

### § 22.

Das deutsche Reich war, solange die Karolinger regierten, ein Erbreich, nahm nach ihrem Aussterben den Charakter eines erblichen Wahlreiches an und wurde seit dem Interregnum ein reines Wahlreich[1]. Die Wahl des Königs erfolgte ursprünglich durch die Gesamtheit der Fürsten, unter denen jedoch einzelne bald den thatsächlich entscheidenden Einflufs und eine äufserlich hervorragende Stellung gewannen. Aus diesen gingen die Kurfürsten hervor, denen in späterer Zeit das Recht der Wahl ausschliefslich zukam. Eine rechtliche Ordnung der Kaiserwahl fand durch die Goldene Bulle statt. Der Erzbischof von Mainz sollte innerhalb eines Monates, nachdem der Tod des Kaisers bekannt geworden, die Wahl nach Frankfurt a. M. ausschreiben, wo die Kurfürsten entweder in Person oder durch Gesandte zu erscheinen hatten[2]. Die Wahl erfolgte durch Majorität[3]. An

---

[13] Perthes, Das deutsche Staatsleben vor der Revolution S. 27 ff.; M. Jaehns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des deutschen Reiches. Preufs. Jahrbücher Bd. XXXIX S. 483 ff. Auch die § 34 erwähnten Schriften des Hippolithus a Lapide und Severinus de Monzambano sind von diesem Gedanken erfüllt.

[14] Instr. pac. Osnabr. Art. VIII § 2.

[15] Übereinstimmend: Kahl a. a. O. S. 175.

[1] Const. Ludw. d. Bay. §§ 3 u. 4. W. C. Art II § 2.

[2] G. B. Cap. I §§ 18, 19, 21.

[3] G. B. Cap. II § 6.

dieselbe schloſs sich die Krönung an, deren staatsrechtliche Bedeutung ursprünglich darin bestand, daſs sie den Gewählten in den Besitz der Regierungsgewalt setzte. Die Krönung war im Mittelalter eine dreifache: in Aachen durch den Erzbischof von Köln zum deutschen Könige, in Pavia, mitunter in Mailand oder Monza, durch den Erzbischof von Mailand zum König von Italien und in Rom durch den Papst zum römischen Kaiser. Seit Ferdinand I. beschränkte man sich auf eine einmalige Krönung, welche schlieſslich durch den Erzbischof von Mainz in Frankfurt a. M. erfolgte[4]. Als Zeitpunkt des Regierungsantrittes wurde seit dieser Zeit das Beschwören der Wahlkapitulation angesehen.

Der Kaiser muſste nach der Goldenen Bulle ein homo iustus, bonus et utilis[5], nach unzweifelhaftem Gewohnheitsrecht von hohem Adel[6], körperlich und geistig fähig[7] und Laie sein. Die thatsächlichen Verhältnisse brachten es mit sich, daſs in späterer Zeit nur ein Fürst mit bedeutenden Erblanden gewählt werden konnte.

Der Kaisertitel wurde ursprünglich erst geführt, nachdem die Krönung durch den Papst in Rom stattgefunden hatte; bis dahin nannte sich der Erwählte rex Romanorum. Es legte sich jedoch schon Maximilian I. den Titel „erwählter römischer Kaiser" ohne vorhergegangene Krönung bei. Seit dieser Zeit wurde die offizielle Titulatur: „Von Gottes Gnaden erwählter römischer Kaiser, zu allen Zeiten Mehrer des Reiches, König in Germanien".

Das kaiserliche Wappen war der schwarze Adler im goldenen Feld, anfangs einköpfig, seit Ludwig dem Bayern mitunter und seit Sigismund regelmäſsig zweiköpfig mit dem Hauswappen des Kaisers auf der Brust.

Der Kaiser vereinigte ursprünglich alle Regierungsrechte in seiner Person. Im Laufe der Zeit ging aber einerseits ein groſser Teil der Hoheitsrechte auf die Landesherren über, andererseits wurde in Reichsangelegenheiten ein umfassendes Mitregierungsrecht des Reichstages anerkannt. Nunmehr blieb dem Kaiser nur ein geringer Teil von speciellen Befugnissen, sogenannten Reservatrechten übrig. Die Reservatrechte des Kaisers bildeten einmal einen Gegensatz zu den Komitialrechten, d. h. denjenigen Befugnissen, für deren Ausübung die Mitwirkung des Reichstages erfordert wurde. Sie zerfielen in iura reservata limitata, d. h. Rechte, zu deren Ausübung der Kaiser der Zustimmung der Kurfürsten bedurfte[8], und iura reservata illimitata, bei welchen dies

---

[4] Vergleich zwischen Kurmainz und Kurköln, die Krönung eines römischen Königs betreffend, vom 16. Juni 1657 (bei Schmauſs a. a. O. S. 1028 ff.). W. C. Art. III § 9.

[5] G. B. Cap. II § 1.

[6] Schw. Sp. 123 (L.)

[7] S. Sp. III, 54, 3.

[8] Z. B. das Recht, Zölle anzulegen und Zollgerechtigkeiten zu verleihen (W. C. Art. VIII §§ 1 u. 2), das Recht, das Münzregal zu verleihen (W. C. Art. IX § 6).

nicht der Fall war[9]. Von kaiserlichen Reservatrechten sprach man aber auch im Gegensatz zu den Rechten der Landesherren. In dieser Beziehung unterschied man iura reservata communia s. cumulativa, welche dem Kaiser konkurrierend mit dem Landesherrn in jedem Territorium zustanden[10], und iura reservata exclusiva, welche im Gebiete des ganzen Reiches ausschliefslich der Kaiser besafs[11].

Die Regierungsrechte des Kaisers waren: 1. das Recht der Gesetzgebung in Gemeinsamkeit mit dem Reichstage, 2. die Vollziehung der Reichsschlüsse und reichsgerichtlichen Urteile unter Mitwirkung der Kreise, 3. die Vertretung des Reiches gegenüber auswärtigen Staaten, doch durfte er nach den Bestimmungen des Westfälischen Friedens ohne Zustimmung des Reichstages weder Krieg erklären noch Frieden oder Bündnisse schliefsen, 4. die Verleihung der Gerichtsbarkeit, 5. die Besetzung einiger Reichsämter, 6. die Verwaltung der Finanzen des Reiches. Veräuſerungen und Verpfändungen von Reichsgütern, sowie Auferlegung von Steuern erforderten die Zustimmung des Reichstages.

Der oberste Beamte des Kaisers war der Reichserzkanzler[12]. Dies Amt befand sich seit dem zehnten Jahrhundert in den Händen des Erzbischofs von Mainz. Derselbe leitete jedoch nur ausnahmsweise hei Anwesenheit am Kaiserhofe und auf Reichstagen die Kanzlei persönlich. Dagegen nahm er schon seit den letzten Jahrhunderten des Mittelalters das Recht in Anspruch, an seiner Stelle einen Vicekanzler zu ernennen. Dieses Recht wurde 1559 durch Ferdinand I. anerkannt, befand sich jedoch erst seit 1660 in unbestrittener Übung. Dem Reichserzkanzler stand die Leitung der Reichshofkanzlei, in deren Verhältnisse jedoch auch die Kaiser nach ihrem Ermessen eingriffen, der Reichstagskanzlei und der Kammergerichtskanzlei zu.

Die Beendigung der kaiserlichen Regierung konnte durch Tod, Abdankung oder Absetzung erfolgen. Absetzungen[13] der Könige sind im Mittelalter thatsächlich vorgekommen. Unter dem Einfluſs der Rechtsbücher entwickelte sich der Grundsatz, daſs dem Fürstengericht unter Vorsitz des Pfalzgrafen bei Rhein eine Gerichtsbarkeit über Krone und Leben des Königs zustehe. Dieser Grundsatz fand durch die Goldene Bulle eine gesetzliche Bestäti-

---

[9] Z. B. das Recht, Standeserhöhungen vorzunehmen (W. C. Art. XXII § 1) und Universitätsprivilegien zu erteilen.

[10] Z. B. das Recht, venia aetatis zu erteilen, uneheliche Kinder zu legitimieren, Notare zu kreieren.

[11] Z. B. die N. 9 aufgeführten Rechte.

[12] G. Seeliger, Erzkanzler und Reichskanzleien. Innsbruck 1889. H. Kretzschmayr, Das deutsche Reichsvicekanzleramt, im Archiv für österreichische Geschichte. Bd. LXXXIV S. 381 ff.

[13] J. Weizsäcker, Der Pfalzgraf als Richter über den König, in den Abhandlungen der königlichen Gesellschaft der Wissenschaften in Göttingen Bd. XXXIII. O. Harnack in den Forschungen zur deutschen Geschichte Bd. XXVI S. 146 ff. Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte S. 477 ff.

gung. Der Pfalzgraf mufste aber seine Jurisdiktion auf einem Reichstage und in Anwesenheit des Königs ausüben; ein Kontumacialverfahren war also ausgeschlossen[14]. Die späteren Reichspublizisten waren zweifelhaft, ob das Absetzungsrecht überhaupt noch bestände. Jedenfalls forderten sie für die Absetzung des Kaisers nach Analogie der Vorschriften über die Absetzung der Reichsstände einen Beschlufs des Reichstages[15].

Römischer König hiefs der bei Lebzeiten des Kaisers erwählte Nachfolger desselben. Die Entscheidung über die Wahl und die Wahl selbst stand den Kurfürsten zu[16]. Der Gewählte beschwor die Wahlkapitulation, wurde sofort gekrönt und succedierte beim Tode des Kaisers ohne weiteres. Im Fall der Verhinderung des Kaisers fungierte er als Reichsverweser.

War ein römischer König nicht vorhanden, so ging die Reichsregierung sowohl im Falle des Todes des Kaisers als bei Minderjährigkeit und Verhinderung desselben auf die Reichsvikarien über[17]. Reichsvikarien waren der Pfalzgraf bei Rhein und der Herzog von Sachsen. Die ihrer Natur nach unteilbaren Geschäfte (z. B. die Abhaltung des Reichstages, die Autorisation des Reichskammergerichts zur Fortsetzung seiner Thätigkeit) übten beide gemeinsam aus, für die übrigen bestanden getrennte Bezirke. Der Pfalzgraf hatte die Vikariatsrechte in partibus Rheni et Sueviae et in jure Franconico, der Herzog von Sachsen in his locis, ubi Saxonica iura servantur[18]. Die streitigen Grenzen der beiden Vikariatsbezirke wurden im Jahre 1750 durch einen Vergleich geregelt[19].

### 3. Der Reichstag[1].

### § 23.

Reichsstand hiefs, wer auf dem Reichstage Sitz und Stimme hatte.

Ursprünglich erschienen alle Inhaber königlicher Ämter auf dem Reichstage. Nachdem sich die Landeshoheit und ein fester Begriff des Fürstenstandes ausgebildet hatte, war mit dem Besitz eines Fürstentumes ohne weiteres das Recht der Reichsstandschaft verbunden. Der Kaiser konnte jedoch die Befugnis, auf dem

---

14 G. B. Cap. 5 § 3.
15 Leist § 63. Gönner § 106.
16 W. C. Art. III § 11.
17 Triepel, Interregnum S. 30 ff.
18 G. B. Cap. V §§ 1 u. 2.
19 Gerstlacher a. a. O. Bd. III S. 406 ff.
1 P. Guba, Der deutsche Reichstag in den Jahren 911—1125, Leipzig 1884; C. Wacker, Der Reichstag unter den Hohenstaufen, Leipzig 1882; H. Ehrenberg, Der deutsche Reichstag in den Jahren 1273—1378, Leipzig 1883; H. Wendt, Der deutsche Reichstag unter dem König Sigismund bis zum Ende der Reichskriege gegen die Hussiten 1410—1431, Breslau 1889 (Heft XXX der Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte von Gierke).

Reichstage zu erscheinen und zu stimmen, auch solchen Personen verleihen, welche kein reichsunmittelbares Territorium besafsen (sogenannte reichsständische Personalisten). Auch in den Händen der Fürsten erschien die Reichsstandschaft als ein persönliches, nicht als ein dingliches Recht. Es stand daher jedem Fürsten, der auf dem Reichstage erschien, nur eine Stimme zu, auch wenn er mehrere Länder besafs, und ebenso führten die mehreren Herrscher eines Landes jeder eine besondere Stimme. Die Art der Stimmverteilung hatte wenig Wert, solange ein festes Majoritätsprinzip nicht existierte. Nachdem dasselbe aber im sechzehnten Jahrhundert zur Anerkennung gekommen war[2], entstand ein Interesse der fürstlichen Häuser an einem gröfseren Stimmbesitz. Es wurden daher seit Anfang des sechzehnten Jahrhunderts Versuche gemacht, die Stimmen ausgestorbener Häuser weiter zu führen, und im letzten Drittel desselben fing man an, Widerspruch gegen Vermehrung der Stimmen bei Erbteilungen zu erheben. So bildete sich der Grundsatz aus, dafs die Stimmen auf den Ländern hafteten[3]. Durch die Wahlkapitulation Ferdinands IV. von 1653[4] wurde dem Kaiser das Recht, reichsständische Personalisten zu ernennen, genommen und als notwendiges Erfordernis für den Erwerb der Reichsstandschaft der Besitz eines reichsunmittelbaren Landes und die Aufnahme durch das betreffende Kollegium hingestellt. Thatsächlich ist schon seit dem Jahre 1582 kein Fürst mehr ohne Besitz eines reichsunmittelbaren Territoriums und ohne Zustimmung des Fürstenrates aufgenommen worden. Dies hat Veranlassung gegeben, diejenigen Fürstenhäuser, welche eine Virilstimme auf dem Reichstage schon im Jahre 1582 besafsen, als altfürstliche, diejenigen, welche sie erst nachher erworben hatten, als neufürstliche zu bezeichnen[5].

Neben den Fürsten waren zuerst unter Wilhelm von Holland und regelmäfsig seit Rudolf von Habsburg auch die Städte auf dem Reichstage vertreten. Diese hielten von Anfang an getrennte Beratungen. Allmählich sonderten sich auch die Kurfürsten von den anderen Fürsten ab. So entstanden die drei reichsständischen Kollegien:

1. das Kurfürstenkollegium. Nach der Goldenen Bulle[6] gab es drei geistliche und vier weltliche Kurfürsten: die Erzbischöfe von Mainz, Trier und Köln, den König von Böhmen, den Pfalzgraf bei Rhein, den Herzog von Sachsen und den Markgraf

---

[2] Deutlich ausgesprochen ist der Grundsatz, dafs die Majorität der erschienenen Stände durch ihre Beschlüsse die anderen binden solle, im R. A. zu Trier und Köln von 1512 § 17.

[3] W. Domke, Die Virilstimmen im Reichsfürstenrat 1495—1654, Breslau 1882 (Heft XI der Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte von Gierke).

[4] W. C. Ferd. IV Art. 45 § 1 (in den späteren Wahlkapitulationen Art. I § 5).

[5] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes Bd. 1 S. 271 ff.

[6] G. B. Cap. IV § 4.

von Brandenburg. Im Jahre 1623 wurde die pfälzische Kur auf Bayern übertragen und diese Übertragung erhielt durch den Westfälischen Frieden ihre ausdrückliche Bestätigung[7]. Für das pfälzische Haus schuf man jedoch eine neue (achte) Kurstimme[8]. Im Jahre 1692 verlieh der Kaiser dem Hause Braunschweig-Lüneburg die Kurwürde, welche jedoch erst im Jahre 1708 die Anerkennung des Reichstages fand. Gleichzeitig wurde auch die böhmische Kurstimme, welche seit Wenzel nicht mehr geführt worden war, wieder hergestellt[9]. So gab es nunmehr 9 Kurfürsten. Diese verminderten sich jedoch wieder auf 8, als im Jahre 1777 die Wittelsbacher in Bayern ausstarben und mit dem Übergang ihrer Länder auf die pfälzische Linie beide Kurwürden wieder vereinigt wurden[10]. Den Vorsitz im Kurfürstenkollegium führte Kurmainz. Die Kurfürsten waren die ersten Stände des Reiches, sie hatten das Recht der Kaiserwahl und der Abfassung der Wahlkapitulation; es stand ihnen die Mitwirkung bei Ausübung der kaiserlichen iura reservata limitata zu. Die Kurfürsten befanden sich im Besitz der Erzämter, d. h. sie bildeten bei feierlichen Gelegenheiten den Hofstaat des Kaisers. Der König von Böhmen war Erzschenk, der Pfalzgraf bei Rhein Erztruchsefs, der Herzog von Sachsen Erzmarschall und der Markgraf von Brandenburg Erzkämmerer des Reiches[11]. Für die Pfalz wurde nach Wiederherstellung der pfälzischen Kur das Reichserzschatzmeisteramt geschaffen, welches nach Errichtung der braunschweig-lüneburgischen Kurstimme auch für dieses Haus in Aussicht genommen war, aber wegen des Widerspruches von Kurpfalz erst nach Vereinigung der bayrischen und pfälzischen Kurwürde definitiv auf dasselbe überging. Die Kurfürsten übten jedoch in späterer Zeit die Erzämter selbst bei der Krönung nicht mehr persönlich, sondern durch adlige Familien aus, denen sie dieselben lehnsweise als sogenannte Erbämter übertrugen. Die drei geistlichen Kurfürsten hatten die drei Erzkanzlerwürden inne: Mainz für Germanien, Trier für Burgund, Köln für Italien.

2. der Fürstenrat. Er zerfiel in eine geistliche und eine weltliche Bank. In demselben wurden, nachdem das Stimmverhältnis sich genauer fixiert hatte, 100 Stimmen geführt: 94 Virilstimmen (darunter 35 geistliche und 59 weltliche) und 6 Kuriatstimmen, d. h. Gesamtstimmen, zu welchen die im Fürstenrat vorhandenen Grafen und Prälaten vereinigt waren. Es bestanden vier Grafenbänke: die schwäbische, wetterauische, fränkische und westfälische, und zwei Prälatenbänke: die rheinische und schwä-

---

7 Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 3.

8 Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 5.

9 Reichsgutachten vom 30. Juni 1708 (Neue Sammlung Bd. IV S. 226 ff.). Kaiserliches Ratifikationsdekret vom 6. September d. J. (a. a. O. S. 227 ff.).

10 Diese Vereinigung im Fall des Aussterbens einer der beiden Linien war bereits durch Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 9 festgesetzt worden.

11 G. B. Cap. IV § 5.

bische[12]. Von diesen Stimmen waren 55 entschieden katholisch, zwei (Osnabrück[13] und die westfälische Grafenbank) abwechselnd katholisch und protestantisch. Der Vorsitz wechselte von Gegenstand zu Gegenstand zwischen Österreich und Salzburg.

3. das Kollegium der Reichsstädte. In demselben waren 51 Städte vertreten, welche sich in die rheinische und schwäbische Bank, erstere mit 14, letztere mit 37 Städten teilten. Das entscheidende Votum der Reichsstädte entwickelte sich jedoch nur sehr allmählich und wurde erst durch den Westfälischen Frieden endgültig anerkannt[14]. Den Vorsitz führte die Stadt, in welcher der Reichstag gehalten wurde, also seit 1663 Regensburg.

Die Berufung des Reichstages erfolgte im Mittelalter lediglich nach Ermessen des Kaisers. Durch den Ewigen Landfrieden[15] waren jährliche Versammlungen der Reichsstände angeordnet, eine Bestimmung, welche später wieder beseitigt wurde[16]. Die Wahlkapitulation[17] setzte fest, dafs mindestens alle zehn Jahr ein Reichstag gehalten werden sollte. Seit 1663 war aber der Reichstag in Regensburg thatsächlich permanent geworden, die Reichsstände erschienen auf demselben nicht mehr in Person, sondern schickten an ihrer Stelle Gesandte. Der Kaiser war durch einen Prinzipalkommissar und einen Konkommissar vertreten; ersterer, dem Fürstenstande entnommen, mit Repräsentativcharakter, letzterer für die eigentliche Geschäftsleitung. Das Direktorium führte Kurmainz durch den Reichsdirektorialgesandten. Die Grundlage der Verhandlungen bildeten teils kaiserliche Vorlagen, teils Anträge der Reichsstände. Über diese fanden nach erfolgter Instruktionseinholung zunächst getrennte Beratschlagungen in den drei reichsständischen Kollegien statt. Sodann unterhandelten Kurfürstenrat und Fürstenrat miteinander in der Form einer Relation und Korrelation. Kam zwischen beiden eine Vereinbarung zu stande, so lag ein conclusum commune duorum vor. Stimmten auch die Reichsstädte zu, so war ein Reichsgutachten (consultum s. suffagrium imperii) vorhanden. Dieses mufste durch kaiserliches Ratifikationsdekret genehmigt werden. Ein übereinstimmender Beschlufs des Kaisers und des Reichstages hiefs ein Reichsschlufs (conclusum imperii). Solange sich der Reichstag periodisch versammelte, wurden die sämtlichen Schlüsse in einem Reichsabschied (recessus imperii) zusammengefafst und dieser in einer Sitzung des Reichstages feierlich verlesen. Die Verlesung reprä-

---

12 Ein Verzeichnis der Stimmen bei H. Schulze, Einleitung § 79 Anmerkung.

13 Instr. pac. Osnabr. Art. XIII § 1.

14 Instr. pac. Osnabr. Art. VIII § 4. Vgl. Brülcke, Die Entwicklung der Reichsstandschaft der Städte, Hamburg 1881; Ulmann, Kaiser Maximilian I., a. a. O. S. 304 ff.

15 Ew. Ldfr. § 6.

16 Landfrieden zu Worms von 1521 Tit. X § 1.

17 W. C. Art. XIII § 1.

sentierte die Publikation des Reichsabschiedes, welcher dadurch für alle Unterthanen des Reiches verbindliche Kraft erhielt[18]. Mit der Permanenz des Reichstages kamen die Reichsabschiede in Wegfall, es fehlte daher an einer ordentlichen Publikation der Reichsgesetze und so entstand die Frage, ob für die Landesunterthanen noch eine besondere Verkündigung durch den Landesherrn erforderlich sei[19].

Innerhalb der einzelnen Kollegien entschied Stimmenmehrheit. Majoritätsbeschlüsse waren jedoch ausgeschlossen und eine freundliche Verständigung (amicabilis compositio) erforderlich: 1. bei Religionsangelegenheiten, 2. da, wo iura singulorum in Frage standen, 3. wenn einer der beiden Religionsteile des Reichstages, das corpus Catholicorum oder Evangelicorum, erklärte, eine Frage als Korporationsangelegenheit behandeln zu wollen, was auch geschehen konnte, wenn dieselbe mit der Religion nicht zusammenhing (sogenannte itio in partes)[20]. Im corpus Catholicorum führte Kurmainz, im corpus Evangelicorum Kursachsen den Vorsitz, auch nachdem das Haus katholisch geworden war.

Im sechzehnten Jahrhundert bestand zweimal zeitweilig ein sogenanntes Reichsregiment[21], in welchem der Kaiser, die Kurfürsten und einzelne andere Stände teils persönlich, teils durch Gesandte vertreten waren und welches die Verwaltung des Reiches führen, namentlich Recht und Frieden handhaben sollte. Seit Mitte des sechzehnten Jahrhunderts trat an dessen Stelle die ordentliche Reichsdeputation, welche in der Zeit, wo kein Reichstag gehalten wurde, zusammen mit den Kreisen für die Aufrechterhaltung des Landfriedens zu sorgen hatte. Im dreifsigjährigen Kriege kam sie, ebenso wie die Reichstage, aufser Gebrauch und wurde auch nach dem Westfälischen Frieden nicht wieder hergestellt, da sie mit der Permanenz des Reichstages ihre Bedeutung verloren hatte. Seit dieser Zeit gab es nur aufserordentliche Reichsdeputationen, welche vom Reichstage zur Erledigung specieller Geschäfte eingesetzt wurden.

### 4. Die Rechtspflege des Reiches.

### § 24.

Als oberster Richter im Reiche und Quelle aller Gerichtsbarkeit erschien der König. Die Ausübung derselben übertrug

---

[18] Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. IV Tit. I § 102.

[19] Häberlin § 222.

[20] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 52; Pütter, Inst. § 176 und 177. Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 183 ff.; Laband, Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, Annalen des Deutschen Reiches, 1874, S. 1489 ff.

[21] Regimentsordnung anno 1500 auf dem Reichstage zu Augspurg aufgerichtet (Neue Sammlung Bd. II S. 56 ff.). Römischer Königl. Majestät Regiment, auf dem Reichstage zu Worms a. 1521 aufgerichtet (ebendas. S. 72 ff.). Vgl. V. v. Kraus, Das Nürnberger Reichsregiment, Innsbruck 1883.

er Richtern in den einzelnen Teilen des Reiches, ursprünglich den Grafen, später den Landesherren. Er behielt jedoch konkurrierende Jurisdiktion mit diesen, so dafs er überall an ihrer Stelle zu Gericht sitzen konnte. Wohin er im Reiche kam, wurde ihm das Gericht ledig[1]. Über Leib und Leben der Fürsten durfte nur der König richten[2]. Durch den Mainzer Landfrieden von 1235[3] wurde ein ständiger Hofrichter (iudex oder iustitiarius curiae) eingesetzt, welcher dem königlichen Hofe folgen und an Stelle des Königs zu Gericht sitzen sollte. Doch blieb für die erwähnten Angelegenheiten der Fürsten die persönliche Gerichtsbarkeit des Königs vorbehalten, so dafs darüber nur unter seinem eigenen Vorsitze oder unter dem eines Stellvertreters, der für den speciellen Fall ernannt war, geurteilt werden konnte. Da seit Ende des dreizehnten Jahrhunderts die Könige sich gewöhnlich in ihren Erblanden aufhielten und die übrigen Gebiete des Reiches nur selten besuchten, so konnte das an die persönliche Residenz des Königs gebundene Hofgericht eine erhebliche Thätigkeit nicht entwickeln. Seit dem Jahre 1450 verschwindet es vollständig. Dagegen erscheint seit 1415 das königliche Kammergericht, welches thatsächlich an die Stelle des Hofgerichtes tritt, entstanden aus der persönlichen Jurisdiktion, welche der König mit Hofmeister und Räten ausübte[4].

Nachdem die Landeshoheit zur Ausbildung gelangt war, nahmen die Gerichte in den Territorien den Charakter landesherrlicher Gerichte an. Nur in einzelnen Teilen des Reiches erhielten sich Reichsgerichte. Die konkurrierende Gerichtsbarkeit des königlichen Gerichtes mit den Landesgerichten blieb bestehen. Von den Landesgerichten ging der Rechtszug an das königliche Gericht[5]. Seit dem vierzehnten Jahrhundert wurden einzelnen Landesherren, zuerst den Kurfürsten[6], sogenannte privilegia de non evocando und de non appellando erteilt, durch welche für ihre Länder sowohl die konkurrierende, als die Berufungsgerichtsbarkeit des königlichen Gerichtes beseitigt wurde.

## § 25.

Eine bedeutende Reorganisation erfuhr die Rechtspflege des Reiches durch die am 7. August 1495 erfolgte Errichtung des

[1] S. Sp. III, 60, 2. Schw. Sp. 133 (L.).
[2] S. Sp. III, 55, 1. Schw. Sp. 138.
[3] Mainz. Landfr. § 15 (Mon. Germ. ed. Pertz p. 313, 571).
[4] Franklin, Das Reichshofgericht im Mittelalter, 2 Bde., Weimar 1867 u. 69; Franklin, Sententiae curiae regis, Hannover 1870; Franklin, Das königl. Kammergericht, Berlin 1871; Vogel, Beiträge zur Geschichte des deutschen Reichshofgerichtes, in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, germanistische Abteilung, Bd. II S. 151 ff.; G. Seeliger, Das deutsche Hofmeisteramt im späteren Mittelalter, Innsbruck 1885, S. 113 ff.
[5] S. Sp. II, 12, 4. Heinrici VI mandat. de app. Mon. Germ. a. a. O. p. 568.
[6] G. B. Cap. XI §§ 1—5.

kaiserlichen und Reichskammergerichtes[1]. Dasselbe wurde am 31. Oktober 1495 zu Frankfurt eröffnet und wechselte anfangs häufiger seinen Sitz, bis es im Jahre 1526 nach Speier kam[2]. Diese Stadt wurde ihm bald darauf als ständiger Sitz angewiesen[3]. Im Jahre 1689 erfolgte wegen der Zerstörung Speiers durch die Franzosen seine Verlegung nach Wetzlar[4], wo es bis zum Ende des Reiches geblieben ist.

Das Reichskammergericht knüpfte zwar an das königliche Kammergericht an, unterschied sich aber von demselben dadurch, dafs es kein persönliches Gericht des Königs, sondern ein Reichsgericht war, auf dessen Besetzung auch den Reichsständen ein Einflufs zustand.

Das Kammergericht sollte ursprünglich aus einem Kammerrichter, der ein weltlicher oder geistlicher Fürst, ein Graf oder Freiherr sein mufste, und sechzehn Urteilern bestehen, von denen die Hälfte dem Stande der Rechtsgelehrten, die andere Hälfte der Ritterschaft entnommen war[5]. Die Zahl der Beisitzer wurde durch verschiedene Reichsschlüsse vermehrt und im Jahre 1530 auf 24 festgesetzt. Unter diesen sollten 2 verständige Grafen oder Herren sein, von denen einer den Kammerrichter in Verhinderungsfällen zu vertreten hatte. Gleichzeitig ordnete man die Einteilung des Kammergerichtes in drei Räte (Senate) an[6]. Aber die Zahl der Beisitzer wurde thatsächlich fast niemals innegehalten, weil es an den nötigen Mitteln zur Besoldung fehlte. Im Jahre 1548 übernahmen zwar die Stände die Verpflichtung, das Kammergericht durch bestimmte Beiträge (Kammerzieler) zu unterhalten[7], die Bezahlung derselben war jedoch eine so unregelmäfsige, dafs auch durch diese neue Einrichtung nicht viel gebessert wurde. Die Bestimmung des Westfälischen Friedens[8], dafs das Kammergericht aufser dem Kammerrichter 4 Präsidenten und 50 Beisitzer umfassen sollte, erwies sich ebenfalls als unausführbar. Die Zahl der Beisitzer mufste im Jahre 1719 auf 25, die der Präsidenten auf 2 herabgesetzt werden[9], und selbst diese wurde erst seit 1782 innegehalten[10].

---

[1] Ordnung des kaiserlichen Kammergerichtes zu Worms, aufgerichtet a. 1495 (Neue Sammlung Bd. II S. 6 ff.). Vgl. Thudichum, Das vormalige Reichskammergericht und seine Schicksale, Zeitschrift für deutsches Recht Bd. XX S. 148 ff. W. Endemann, Von dem alten Reichskammergericht, Zeitschrift für deutschen Civilprozefs Bd. XVIII S. 165 ff.

[2] R. A. zu Speier von 1526 § 23.

[3] R. A. zu Augsburg von 1530 § 83.

[4] Kaiserl. Kommissionsdekret vom 20. Oktober 1689 (Neue Sammlung Bd. IV S. 157).

[5] K. G. O. von 1495 § 1.

[6] R. A. zu Augsburg von 1530 § 76.

[7] R. A. zu Augsburg von 1548 § 30. K. G. O. von 1555 T. I Tit. 52.

[8] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 53.

[9] Reichsgutachten vom 15. Dezember 1719 (Neue Sammlung Bd. IV S. 344 ff.) und kaiserliches Ratifikationsdekret vom 3. November 1720 (ebendas. S. 347 ff.).

[10] Thudichum a. a. O. S. 206.

Die Ernennung des Kammerrichters und der Beisitzer sollte ursprünglich durch den Kaiser mit Genehmigung des Reichstages erfolgen[11]. Auf dem Reichstage zu Kostnitz im Jahre 1507[12] wurde ein Präsentationsrecht der Reichsstände für die Stellen am Reichskammergericht eingeführt. Die Auswahl aus den 2 bis 3 präsentierten Personen erfolgte zuerst durch die zur Visitation des Gerichtes bestimmte Reichsdeputation, später wurde sie dem Kaiser in Verbindung mit dem Gericht[13], und schliefslich dem Gerichte allein[14] übertragen. Doch blieb dem Kaiser die Ernennung des Kammerrichters, der beiden Grafen und Herren und die von vier Beisitzern vorbehalten[15]. Seit dem Augsburger Religionsfrieden mufste ein Teil der Stellen mit Evangelischen besetzt werden[16]. Durch den Westfälischen Frieden[17] wurde bestimmt, dafs der Kammerrichter und die vier Präsidenten, unter denen zwei Protestanten sein sollten, vom Kaiser ernannt würden. Von den 50 Beisitzern waren 26 von den katholischen Reichsständen, darunter zwei vom Kaiser, 24 von den protestantischen zu präsentieren. Bei Streitigkeiten zwischen Katholiken und Protestanten sollte, wenn eine der beiden Parteien reichsunmittelbar war, eine gleiche Anzahl katholischer und protestantischer Beisitzer zugezogen werden[18]. Auch war im Falle der Einstimmigkeit beider Religionsteile eine itio in partes gestattet, welche die Folge hatte, dafs die Sache zur Entscheidung an den Reichstag gelangte[19]. Nach stattgehabter Verminderung der Zahl der Beisitzer auf 25 und der Präsidenten auf 2 wurden der Kammerrichter und die beiden Präsidenten, darunter ein Protestant, vom Kaiser ernannt. Der Kaiser präsentierte aufserdem einen, die katholischen Reichsstände 12 und die protestantischen ebenfalls 12 Beisitzer[20].

Die Kompetenz des Kammergerichtes war folgende: In Streitsachen gegen Reichsunmittelbare fungierte es, wenn dieselben keine Austräge besafsen, als erste, sonst als zweite Instanz[21]. Dagegen durften Klagen gegen Mittelbare in erster Instanz nicht beim Reichskammergericht angebracht werden[22]. Durch diese Bestimmung wurde im wesentlichen derjenige Zustand gesetzlich sanktioniert, welcher in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters durch die Erteilung der privilegia de non evocando

---

[11] K. G. O. von 1495 §§ 1 u. 2.
[12] R. A. zu Kostnitz von 1507 § 16 u. 17.
[13] K. G. O. von 1521 Tit. VI § 1.
[14] R. A. zu Augsburg von 1530 § 76. K. G. O. von 1555 T. I Tit. 4 § 4.
[15] K. G. O. von 1521 Tit. IV § 1, von 1555 T. I Tit. 1 § 3.
[16] R. A. zu Augsburg von 1555 § 106. K. G. O. von 1555 T. I Tit. 3 § 3.
[17] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 53.
[18] Instr. pac. Osnabr. a. a. O. § 54.
[19] Instr. pac. Osnabr. a. a. O. § 56.
[20] Häberlin §§ 266—269; Leist §§ 126—127.
[21] K. G. O. von 1495 §§ 28 u. 30, von 1555 T. II Tit. 2—5 u. 27.
[22] K. G. O. von 1495 § 29, von 1521 Tit. 22, von 1555 T. II Tit. 1 § 1.

thatsächlich hergestellt war, d. h. die konkurrierende Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte mit den Landesgerichten beseitigt. Für die Mittelbaren hatte das Reichskammergericht lediglich den Charakter einer höchsten Appellationsinstanz[23]. An dasselbe konnte von allen Urteilen der Landesgerichte in Civilsachen appelliert werden, wenn der Wert der Streitsache eine bestimmte Summe, ursprünglich 50 Gulden[24], schliefslich 400 Thaler, betrug[25]. Dagegen war in Strafsachen keine Appellation, sondern nur Nichtigkeitsbeschwerde zulässig[26]. Die privilegia de non appellando sollten nach der ursprünglichen Absicht gegenüber der Appellationsgerichtsbarkeit des Kammergerichtes nicht in Betracht kommen. Doch wufsten zunächst die Kurfürsten die ihrigen wieder geltend zu machen, und im Laufe der Zeit erhielten fast alle gröfseren Landesherren solche. So war die Appellationsgerichtsbarkeit des Kammergerichtes schliefslich vollständig durchbrochen. Es behielt aber das Kammergericht auch gegenüber denjenigen Ländern, welche Appellationsprivilegien besafsen, das Recht, Beschwerden wegen verweigerter oder verzögerter Justiz anzunehmen[27]. — In einzelnen Fällen, namentlich in Landfriedensbruchsachen, konnte man entweder am ordentlichen Gerichtsstande des Beklagten oder auch direkt beim Kammergericht die Klage erheben[28].

Das hauptsächliche Rechtsmittel gegen die Entscheidungen des Reichskammergerichtes war die Revision, durch welche die Sache an die zur Visitation des Reichskammergerichtes bestimmte ordentliche Reichsdeputation gebracht wurde. Dadurch dafs der J.R.A. diesem Rechtsmittel den Suspensiveffekt nahm[29], verlor dasselbe im wesentlichen seine Bedeutung. Es hörte ganz auf, als die Visitationen des Kammergerichtes nicht mehr stattfanden. Statt dessen bestand in späterer Zeit ein Rekurs an den Reichstag, dessen gesetzliche Grundlage man unrichtigerweise in einer Bestimmung des Westfälischen Friedens zu finden glaubte[30], über den es aber an ausreichenden reichsrechtlichen Bestimmungen fehlte[31].

## § 26.

Durch die Errichtung des Reichskammergerichtes war die persönliche Jurisdiktion des Kaisers nicht vollständig aufgehoben. vielmehr in Bezug auf einzelne Angelegenheiten, namentlich die Aberkennung von Fürstentümern und Grafschaften, ausdrücklich vor-

---

[23] K. G. O. von 1555 T. II Tit. 28 §§ 1 u. 2.
[24] K. G. O. von 1521 Tit. 24.
[25] R. A. zu Regensburg von 1654 (J. R. A.) § 112.
[26] R. A. zu Augsburg von 1530 § 95. K. G. O. von 1555 T. II Tit. 28 § 5.
[27] K. G. O. von 1555 T. II Tit. 1 §§ 2 u. 26.
[28] K. G. O. von 1555 Tit. 9 u. 10.
[29] J. R. A. § 124.
[30] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56.
[31] W. C. Art. XVII § 3.

behalten worden[1]. Am 13. Dezember 1497 errichtete Maximilian I. ein Hofratskollegium[2], das im Jahre 1498 in Wirksamkeit trat und die Aufgabe hatte, ihn in Ausübung seiner Regierungsgeschäfte zu unterstützen. Dasselbe fungierte als allgemeine Regierungsbehörde für Reich und Erblande; es hatte sowohl Verwaltungsgeschäfte zu erledigen als Gerichtsbarkeit zu üben. Insbesondere sollte es den König bei Ausübung seiner persönlichen Gerichtsbarkeit unterstützen und so ein Gegengewicht gegen das Reichskammergericht bilden. Zu einer festen Gestaltung des Hofrates ist es aber während der Regierung Maximilians nicht gekommen. Im Jahre 1527 wurde der Hofrat von Ferdinand I. wieder hergestellt. Die Behörde war zunächst für die Erblande bestimmt, Reichsangelegenheiten wurden in derselben nur so weit bearbeitet, als Ferdinand in Vertretung seines Bruders Karl V., thätig war. Wenn der Kaiser selbst in die Reichsregierung eingriff, beriet er die zu erledigenden Geschäfte mit Hofräten, welche er zu diesem Zwecke heranzog, ohne daſs dieselben ein förmliches Kollegium bildeten. Die Bearbeitung der deutschen Angelegenheiten durch spanische Räte gab zu Beschwerden der protestantischen Stände Veranlassung, deren Abstellung im Passauer Vertrage zugesagt wurde[3]. Unter Ferdinand I. fand im Jahre 1559 eine Reorganisation des Hofrates statt, der nunmehr eine ständige Behörde wurde. Zunächst fungierte er noch für Reich und Erblande. Im siebzehnten Jahrhundert nahm er den Charakter einer reinen Reichsbehörde an und wurde nunmehr als Reichshofrat bezeichnet. Diese Entwicklung ist mit dem Westfälischen Frieden vollendet[4]. Durch letzteren wurde der Reichshofrat ausdrücklich als oberstes, dem Reichskammergericht gleichstehendes Reichsgericht anerkannt[5].

Vom Reichskammergericht unterschied sich der Reichshofrat namentlich dadurch, daſs er, während jenes ein Reichsgericht war, an welchem Kaiser und Stände sich gleichmäſsig beteiligten, mehr den Charakter eines persönlichen Gerichtes des Kaisers be-

---

[1] Reg. Ordnung von 1521 § 7. K. G. O. von 1555 T. II Tit. 7, Instr. pac. Osnabr. Art. V § 55.

[2] Über die Entwicklung des Hofrates vgl. Ulmann, Maximilian I., a. a. O. S. 823 ff.; S. Adler, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I., Leipzig 1886; E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I., Wien 1887; Fellmer, Zur Geschichte der österreichischen Centralverwaltung, in den Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung Bd. VIII S. 258 ff.

[3] Pass. Vertr. § 14.

[4] Die frühere Annahme ging dahin, daſs der Hofrat bereits bei der im Jahre 1559 erfolgten Reorganisation eine reine Reichsbehörde geworden sei. Dieser folgt auch noch Rosenthal a. a. O. S. 28. Vgl. dagegen Fellmer a. a. O. S. 287; Seeliger, Erzkanzler und Reichskanzleien S. 180; Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechts, Wien 1894, S. 118 ff.; Luschin v. Ebengreuth, Österreichische Reichsgeschichte, Bamberg 1896, S. 430.

[5] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 54—56.

wahrte. Der Kaiser galt als des Reichshofrates oberstes Haupt und Richter [6]. Deshalb erfolgte mit dem Tode jedes Kaisers die formelle Auflösung des Reichshofrates und während der Dauer des Reichsvikariats mufste für jeden Sprengel ein besonderes Reichsvikariatshofgericht eingerichtet werden. Der Präsident des Reichshofrates sollte ein Reichsfürst, Graf oder Freiherr sein. Die Zahl der Räte betrug einschliefslich des Präsidenten, aber ausschliefslich des Reichsvicekanzlers, welcher ebenfalls Sitz und Stimme im Reichshofrate hatte, 18. Sie wurden sämtlich vom Kaiser ernannt, teils dem Adel, teils dem Gelehrtenstande entnommen, und 6 von ihnen mufsten Protestanten sein [7]. Der Grundsatz, dafs bei Streitigkeiten zwischen Reichsunmittelbaren, welche verschiedenen Konfessionen angehörten, eine gleiche Anzahl von katholischen und protestantischen Beisitzern zugezogen werden sollte, und das Institut der itio in partes bestand für den Reichshofrat ebenso wie für das Reichskammergericht [8].

Der Reichshofrat war gleichzeitig Regierungskollegium und Gerichtshof. Als letzterer hatte er mit dem Reichskammergericht konkurrierende Jurisdiktion, so dafs zwischen beiden Prävention entschied [9]. Doch gab es einzelne Angelegenheiten, welche herkömmlicherweise stets beim Reichshofrat behandelt wurden; dahin gehörten namentlich italienische Sachen, Streitigkeiten über Reichslehen und Strafsachen der Reichsunmittelbaren.

Ein beim Reichshofrat ausgebildetes eigentümliches Institut, welches sich aus der Anknüpfung der Behörde an die persönliche Jurisdiktion des Kaisers erklärt, ist das sogenannte votum ad imperatorem. Wenn bei Erörterung einer Streitsache zwei Meinungen sich in völliger oder annähernder Stimmengleichheit gegenüberstanden und beide mit „stattlichen grundfesten Ursachen“ bestärkt waren, so hatte der Präsident die Sache dem Kaiser zu persönlicher Entscheidung vorzutragen [10].

Das hauptsächliche Rechtsmittel gegen die Erkenntnisse des Reichshofrates war die Supplikation, durch welche eine erneute Prüfung der Sache seitens desselben Gerichtes veranlafst wurde [11].

Dem Erzbischof von Mainz als Reichserzkanzler stand das Recht der Visitation des Reichshofrates zu [12], welches jedoch thatsächlich nicht ausgeübt wurde.

---

[6] Reichshofratsordnung von 1654 (Schmaufs a. a. O. S. 898 ff.) Tit. 1 § 1.
[7] R. H. O. a. a. O. §§ 1 u. 2.
[8] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 54 u. 56.
[9] R. H. O. Tit. II §§ 1 u. 8.
[10] R. H. O. Tit. V §§ 18—22. W. C. Art. XVI § 15.
[11] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 55. R. H. O. Tit. V § 7.
[12] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56. W. C. Art. XXXIV §§ 6—8.

## § 27.

Auch der Reichstag besaſs in den letzten Zeiten des Reiches eine Gerichtsbarkeit. Dieselbe erstreckte sich auf folgende Gegenstände:

1. die Entsetzung der Reichsstände von Standschaft und Landeshoheit. Diese Angelegenheiten waren nach den älteren gesetzlichen Bestimmungen[1] der persönlichen Entscheidung des Kaisers vorbehalten, welche unter Zuziehung von Fürsten zu erfolgen hatte. Seit Karl VI. wurden dieselben als Sache des Reichstages angesehen; es bildete sich der Grundsatz aus, daſs die Absetzung eines Reichsstandes oder Landesherrn nur durch einen Reichsschluſs erfolgen könne[2];

2. die Entscheidung derjenigen Streitsachen, hinsichtlich welcher in einem der obersten Reichsgerichte itio in partes stattgefunden hatte[3];

3. die Erledigung der Rekurse vom Reichskammergericht[4].

## § 28.

Reichsuntergerichte waren:

1. Die Austräge. Sie sind aus vertragsmäſsigen Vereinbarungen der Reichsstände und Reichsunmittelbaren hervorgegangen. Da die königliche Gerichtsbarkeit in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters fast bedeutungslos geworden war, so suchten diese für eine Entscheidung ihrer Streitigkeiten durch Einsetzung von Schiedsgerichten Sorge zu tragen. Solche Schiedsgerichte bezeichnete man als Austräge. Sie wurden später von der Reichsgesetzgebung bestätigt und für einzelne Fälle gesetzlich angeordnet[1]. Seit dieser Zeit unterschied man gewillkürte, gesetzliche und privilegierte Austräge, je nachdem die Grundlage derselben ein Vertrag, ein Gesetz oder ein kaiserliches Privileg war. Gesetzliche Austräge hatten die Reichsstände für alle Klagen, die reichsunmittelbaren, aber nicht reichsständischen Personen nur dann, wenn der Kläger gleichen oder höheren Standes war. Die Appellation von den Austrägen ging an die obersten Reichsgerichte.

2. Die kaiserlichen Hof- und Landgerichte. Nachdem die Gerichte zum gröſsten Teil Landesgerichte geworden waren, hatten sich einzelne königliche Untergerichte in unmittelbaren Reichslanden, namentlich in Schwaben und Franken, erhalten. Sie blieben unter dem Namen „kaiserliche Hof- und Landgerichte“

---

[1] Vgl. § 26 S. 72 N. 1.
[2] W. C. Art. 1 §§ 3 u. 4.
[3] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56.
[4] Vgl. § 25 a. E.

[1] Landfr. Albrechts von 1438 §§ 3 ff. K. G. O. von 1495 §§ 28—30, von 1521 Tit. 33, von 1555 Tit. 2—5. Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56. R. H. O. Tit. II § 2. W. C. Art. XVIII § 4.

zum Teil auch dann noch bestehen, als die Reichslande selbst der Landeshoheit benachbarter Reichsstände unterlegen waren. Sie nahmen erstinstanzliche Jurisdiktion über Reichsunmittelbare und Reichsmittelbare in Anspruch. In ersterer Beziehung konkurrierten sie mit den obersten Reichsgerichten, dagegen nicht mit den Austrägen, in letzterer mit den Landesgerichten, soweit nicht privilegia de non evocando entgegenstanden[2]. Die Appellation von ihren Entscheidungen ging an die höchsten Reichsgerichte[3]. Sie waren eine Quelle vielfacher Beschwerden der Reichsstände, und wiederholt wurde ihre Abschaffung in Aussicht genommen[4]. Trotzdem erhielten sie sich bis zum Ende des Reiches.

### 5. Die Verwaltung des Reiches.

### § 29.

Die Thätigkeit des Reiches auf dem Gebiete der inneren Verwaltung war höchst unbedeutend. Zur Überwachung des Buchhandels bestand ein kaiserliches Bücherkommissariat zu Frankfurt a. M. Die Post wurde zwar als kaiserliches Regal angesehen, befand sich aber seit 1615 lehnsweise im Besitz des fürstlichen Hauses Taxis. So beschränkte sich das Reich wesentlich darauf, in Polizeiordnungen und anderen Gesetzen allgemeine Bestimmungen zu erlassen, während die Ausführung derselben in den Händen der Kreise und Landesherren lag.

Als eigentliche Gebiete der Reichsverwaltung erscheinen demnach nur die Heeres- und Finanzverwaltung.

Nachdem die Lehnsverfassung als Grundlage des Kriegsdienstes unbrauchbar geworden war, bestand ein einheitliches Reichsheer überhaupt nicht mehr[1]. Die Reichsarmee wurde im Kriegsfalle aus den Kontingenten der einzelnen Länder gebildet. Die Gröfse derselben bestimmte sich nach den Reichsmatrikeln, von denen die erste aus dem Jahre 1422 stammt. Später blieb dafür lange Zeit die Wormser Reichsmatrikel von 1521 mafsgebend[2]. Seit 1555 wurde das Kriegswesen Kreissache, die Kreise waren für die richtige Stellung der Kontingente verantwortlich. Ein Reichsschlufs von 1681 stellte das Simplum auf 40000 Mann fest: 28000 Mann Infanterie und 12000 Mann Kavallerie. Dasselbe war auf die Kreise verteilt, welche ihrerseits wieder die Unter-

---

[2] W. C. Art. XVIII §§ 9 u. 11.
[3] W. C. Art. XVIII § 10.
[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56. W. C. Art. XVIII § 10.
[1] M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des deutschen Reiches, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXXIX S. 1 ff., 113 ff., 443 ff., Bd. XL S. 500 ff.
[2] Neue Sammlung Bd. II S. 216 ff.

verteilung auf die einzelnen Reichsstände vorzunehmen hatten[3]. Beschlüsse über Reichskriege wurden auf dem Reichtage gefaſst[4], diesem stand auch die Ernennung des Höchstkommandierenden zu, welchem ein aus beiden Religionsparteien zusammengesetzter Kriegsrat zur Seite trat. Zur Bestreitung der Kosten bestand die Reichsoperationskasse. Die Städte Kehl und Philippsburg wurden nach ihrer Wiederabtretung von Frankreich[5] zu Reichsfestungen erklärt, doch war die Sorge des Reiches für dieselben äuſserst mangelhaft.

Die Finanzen des Reiches beruhten im Mittelalter wesentlich auf den ausgedehnten Reichsgütern und königlichen Regalien. Aber die Reichsgüter waren im Laufe der Zeit veräuſsert und verpfändet worden, und die Reichspfandschaften, welche sich in den Händen von Reichsständen befanden, durften nicht wieder eingelöst werden[6]. Die Regalien waren auf die Landesherren übergegangen. Das Reich sah sich somit auf Beiträge seiner Glieder angewiesen. Im fünfzehnten und sechzehnten Jahrhundert hatte man einigemal, namentlich zum Zweck der Hussiten- und Türkenkriege, eine allgemeine Steuer, den sogenannten gemeinen Pfennig ausgeschrieben, welche von allen Reichsunterthanen, Mittelbaren und Unmittelbaren, gezahlt werden muſste und eine Mischung von Vermögens-, Einkommen- und Kopfsteuer war[7]. Da dieselbe aber nur höchst unregelmäſsig einging, so zog man es später vor, die zur Bestreitung der Reichsausgaben erforderlichen Summen in sogenannten Anschlägen auf die einzelnen Reichsstände umzulegen. Als Verteilungsmaſsstab wurde ebenfalls die Wormser Reichsmatrikel von 1521 in Anwendung gebracht. Da diese ursprünglich für den Römerzug Karls V. aufgestellt war, so nannte man die Beiträge der einzelnen Reichsstände auch Römermonate. Die ursprüngliche Verteilung entsprach jedoch den späteren Verhältnissen nicht mehr, und man bediente sich daher statt der Reichsmatrikel vielfach sogenannter Usualmatrikeln, welche keine offizielle Gültigkeit hatten, sondern Privatarbeiten waren. Für die Unterhaltung des Reichskammergerichtes wurden seit 1548 besondere Beiträge, die sogenannten Kammerzieler gezahlt.

---

[3] Vgl. das durch kaiserliches Kommissionsdekret bestätigte Reichsgutachten in puncto securitatis publicae vom 30./20. August 1681 (bei Schmauſs a. a. O. S. 1095 ff.).

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. VIII § 2.

[5] Frieden zu Ryswyk vom 30. Oktober 1697 Art. 18 u. 22.

[6] W. C. (zuerst die Karls VII.) Art. X § 4.

[7] Verordnung wegen des gemeinen Pfennigs auf dem Reichstage zu Frankfurt anno 1427. R. A. zu Nürnberg von 1431 §§ 1 ff. R. A. von 1471 Tit. 2 §§ 1 ff. R. A. zu Koblenz von 1492. Ordnung von dem gemeinen Pfennig von 1495. R. A. zu Trier und Köln von 1512 Tit. 1 §§ 1 ff. R. A. zu Speier von 1542 §§ 49 ff. R. A. zu Speier von 1544 §§ 26 ff.

### 6. Die Kreisverfassung[1].

§ 30.

Im Jahre 1500 war das Gebiet des deutschen Reiches für die Wahl der Vertreter zum Reichsregiment in sechs Kreise eingeteilt worden: den bayrischen, schwäbischen, fränkischen, oberrheinischen, niederrheinisch-westfälischen und niedersächsischen Kreis[2]. Die österreichischen, burgundischen und kurfürstlichen Besitzungen wurden in die Einteilung nicht eingeschlossen, weil für sie bereits besondere Vertreter im Reichsregiment safsen. Die Kreiseinteilung erwies sich auch für andere Zwecke, namentlich für Aufrechterhaltung des Landfriedens, Vollziehung der Reichsschlüsse und reichsgerichtlichen Urteile und Präsentation der Beisitzer zum Reichskammergericht als brauchbar. Deshalb liefs man sie auch nach dem Aufhören des Reichsregiments fortbestehen und im Jahre 1512 traten der Kaiser mit seinen Erblanden und die Kurfürsten mit ihren Gebieten derselben ebenfalls bei. So wurden vier neue Kreise: der österreichische, burgundische, kurrheinische und obersächsische gebildet[3]. Die Kreise bekamen später auch die Aufsicht über das Münzwesen und waren seit 1555 die Grundlage der Reichsmilitärverfassung. Eine reichsgesetzliche Regelung erhielten die Verhältnisse derselben durch die Kreisordnung von 1521[4], die vom Reichsregiment erlassene Landfriedensordnung von 1522[5] und die sogenannte Exekutionsordnung von 1555[6]. Jeder Kreis hatte seine besondere Verfassung mit einem kreisausschreibenden Fürsten, einem Kreisobersten, Kreistagen und Kreisständen.

Aufserhalb der Kreiseinteilung stand Böhmen, einzelne kleinere gräfliche Gebiete und die Besitzungen der Reichsritterschaft.

## IV. Die Landesverfassung.

§ 31.

Mit der Entstehung der Landeshoheit hatten sich zwischen den König und die Reichsunterthanen Mittelgewalten eingeschoben. Dadurch war im Reiche der Unterschied zwischen Reichsunmittelbaren und Reichsmittelbaren entstanden. Erstere erkannten keinen Landesherrn über sich an, sondern waren ledig-

---

[1] Frh. E. Langwerth v. Simmern, Die Kreisverfassung Maximilians I. und der schwäbische Reichskreis in ihrer rechtsgeschichtlichen Entwicklung bis zum Jahre 1648, Heidelberg 1896.

[2] Reichsregimentsordnung von 1500 §§ 5 ff.

[3] R. A. zu Trier und Köln von 1512 §§ 11 u. 12.

[4] Neue Sammlung Bd. II S. 211 ff.

[5] Ebendas. S. 229 ff.

[6] Ebendas. Bd. III S. 20 ff.

lich Unterthanen des Reiches; zu ihnen gehörten die Landesherren, deren Familien und die Reichsritterschaft. Letztere standen zunächst unter der Regierung eines speciellen Landesherrn und erst durch dessen Vermittelung unter dem Reiche; aus ihnen setzte sich die grofse Masse des Volkes zusammen.

Die Landeshoheit war ursprünglich keine einheitliche Herrschergewalt, sondern eine Vereinigung von Befugnissen, welche gegenüber den verschiedenen Klassen der Unterthanen einen sehr verschiedenen Charakter besafsen. Sie wurde als ein Vermögensrecht angesehen und nach den Grundsätzen über Immobiliarsachenrechte vererbt. Es sind namentlich zwei Hauptelemente in den landesherrlichen Rechten zu unterscheiden: die Grundherrlichkeit gegenüber den auf den landesherrlichen Domänen angesiedelten Hintersassen und die mit lehnrechtlichen Befugnissen vermischte öffentliche Gewalt, auf welcher die Regierungsrechte gegenüber Ritterschaft und Städten beruhten. Bis in die letzten Zeiten des Reiches blieb die Regierungsweise der landesherrlichen Domänen eine andere als die der Städte und ritterschaftlichen Besitzungen.

Ritterschaft und Städte waren dem Landesherrn gegenüber vertreten durch das Corpus der Landstände[1]. Die Ausgaben der Landesverwaltung wurden ursprünglich lediglich aus dem eigenen Vermögen des Landesherrn bestritten: die Erweiterung des Wirkungskreises der landesherrlichen Regierung und die dadurch bewirkte Steigerung der finanziellen Bedürfnisse liefs es aber als notwendig erscheinen, Beiträge der Landesunterthanen, sogenannte Beden, für die Zwecke des Landes zu erheben. Da nun anerkannterweise Freie zu derartigen Abgaben ohne ihre Zustimmung nicht herangezogen werden konnten, so mufste der Landesherr mit den Vertretern der freien Stände über deren Bewilligung unterhandeln. Indem diese in der Form vertragsmäfsiger Einigungen zusammentraten, um gemeinsam ihre Rechte zu wahren, entstanden die landständischen Corpora. In denselben waren regelmäfsig die Ritterschaft, die Prälaten und die Städte und nur in ganz einzelnen Territorien auch der freie Bauernstand vertreten.

Das hauptsächlichste Recht der Landstände war das der Steuerbewilligung. Daran schlofs sich die Befugnis der Teilnahme an der Erhebung der Steuern und das Recht der Kontrolle ihrer Verwendung. Die Landstände hatten bei der Veräufserung der landesherrlichen Kammergüter ihre Zustimmung zu erteilen. Ihr Einflufs erstreckte sich auf Successionsstreitigkeiten und fürstliche Vormundschaft. Mit ihnen wurden die allgemeinen Landesangelegenheiten, also namentlich auch die Landesgesetze beraten, ja sie erwarben in Bezug auf letztere mitunter ein förmliches Zu-

---

[1] Unger, Geschichte der deutschen Landstände, 2 Bde., Hannover 1844; K. Maurer, Artikel: „Landstände“, in Bluntschli und Braters Staatswörterbuch Bd. VI S. 251 ff.

stimmungsrecht. Aus den Landständen nahm man die Urteiler im fürstlichen Hofgericht, und nachdem es Regel geworden war, dieses mit gelehrten Beisitzern zu besetzen, blieb den Landständen wenigstens ein Präsentationsrecht für dasselbe. — Zum Schutz ihrer Befugnisse besafsen die Stände ein Selbstversammlungs- und ein bewaffnetes Widerstandsrecht.

Der landständische Einflufs erreichte im fünfzehnten Jahrhundert seinen Höhepunkt. Von da an begann er stetig zu sinken. Durch den Ewigen Landfrieden war den Ständen das Recht des bewaffneten Widerstandes entzogen worden. Die Grundsätze des römischen Rechtes, die Ausbildung der stehenden Heere und des landesherrlichen Beamtentums, die Durchführung der Reformation trugen dazu bei, den Einflufs des Landesherrn zu stärken. Während die Landstände nur die Interessen der privilegierten Stände vertraten, liefs sich die landesherrliche Obrigkeit mehr von den Gesichtspunkten des allgemeinen Wohles leiten und wufste diese zu benutzen, um die Rechte der Stände zu untergraben. Vor allem aber ging die landesherrliche Politik darauf hinaus, das Besteuerungsrecht der Stände zu beseitigen. Reichsgesetze legten den Landesherren die Befugnis bei, ihre Unterthanen für Reichs- und Kreisabgaben[2], für die Unterhaltung der Landesfestungen und deren Garnisonen[3], für die Legationskosten zu Reichs- und Kreistagen[4] auch ohne ständische Bewilligung zu besteuern. In der Accise und der Kontribution erlangten die Landesherrn dauernde Bewilligungen, welche keiner periodischen Erneuerung bedurften. Während des dreifsigjährigen Krieges hatten in den meisten Territorien gar keine Versammlungen der Landstände stattgefunden und so kam die ganze Institution in Verfall. Die Stände wurden seit dem achtzehnten Jahrhundert in vielen Territorien nicht mehr berufen, und aus dem Bruch ihrer Privilegien wuchs die absolute Fürstenmacht empor (in Österreich, Brandenburg-Preufsen, Bayern). Anderswo fand zwar hie und da eine Einberufung statt, man betrachtete aber den Landtag wesentlich als eine Behörde zur Verteilung der Steuern. Nur sehr vereinzelt bewahrten die Stände auch noch in der letzten Zeit des deutschen Reiches eine gröfsere Bedeutung (in Sachsen, den braunschweigischen Herzogtümern, in Mecklenburg, Württemberg, Hessen).

Landesherr und Landstände erschienen in der Auffassung des Mittelalters als zwei einander gegenüberstehende Rechtssubjekte, welche durch eine Reihe einzelner Rechte und Pflichten miteinander verbunden waren. Allmählich fing man jedoch an, das L a n d als ein die beiden Elemente zu einer Einheit zusammenfassendes G e m e i n w e s e n zu behandeln. Diese Auffassung gelangte aber erst

---

[2] R. A. von 1530 § 118, von 1543 § 24, von 1548 § 102. W. C. Art. XV § 3.

[3] R. A. von 1654 § 180 W. C. Art. XV § 3.

[4] Kaiserl. Kommissionsdekret vom 19. Juni 1670. (Neue Sammlung Bd. IV S. 80.)

dann vollständig zur Geltung, als die Bedeutung der Landstände schon im Abnehmen begriffen war. So erschien als Repräsentant des Landes wesentlich der Landesherr. Die verschiedenen in seiner Person vereinigten Befugnisse gestalteten sich mehr und mehr zu einer einheitlichen Herrschergewalt.

Die Landeshoheit blieb der Reichsgewalt untergeordnet. Diese Unterordnung zeigt sich namentlich darin, daſs Landesgesetze absolut verbietenden oder gebietenden Reichsgesetzen nicht widersprechen durften, und daſs die Unterthanen gegenüber den Landesherren ein Beschwerde- und Klagerecht bei den Organen des Reiches, namentlich den Reichsgerichten besaſsen[5]. Den gröſseren Ländern gegenüber hatten die Herrschaftsrechte des Reiches allerdings keine praktische Bedeutung, weil dasselbe nicht die Macht besaſs, seine Befehle zur Ausführung zu bringen. Hinsichtlich der kleineren Landesherren wurden sie dagegen auch noch im achtzehnten Jahrhundert vielfach mit Erfolg geltend gemacht. Die Reichsgewalt ging sogar mit Verhaftung und Gefängnis gegen dieselben vor[6].

## § 32.

Die deutschen Territorien waren teils solche, deren Inhaber mit der Landeshoheit Reichsstandschaft verbanden, teils solche, bei denen dies nicht der Fall war.

Die ersteren zerfielen in weltliche Fürstentümer, in denen ein erblicher Herrscher als Inhaber der Landeshoheit erschien, in geistliche Fürstentümer, welche den Charakter von Wahlmonarchieen besaſsen, und in Reichsstädte, republikanisch organisierte Gemeinwesen mit einem Ratskollegium an der Spitze.

Unter den letzteren sind namentlich die reichsritterschaftlichen Besitzungen hervorzuheben. Die Reichsritter hatten sich durch eine feste korporative Organisation der Landeshoheit zu erwehren und ihre Reichsunmittelbarkeit zu bewahren gewuſst. Als groſse Grundbesitzer waren sie mit weitgehenden obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet, befanden sich jedoch ursprünglich keineswegs im Besitze voller Landeshoheit. Im Laufe der Zeit näherte sich aber ihre Gewalt immer mehr der landesherrlichen an. Sie nahmen schlieſslich in ihren Gebieten vollständig die Stellung von Landesherren ein und unterschieden sich von den kleineren Reichsgrafen wesentlich nur durch die mangelnde Reichsstandschaft. — Das reichsritterschaftliche Corpus zerfiel in den schwäbischen, fränkischen und rheinischen Kreis, die einzelnen Kreise in Kantone oder Ritterorte, die Kantone in Bezirke oder Quartiere.

---

[5] W. C. Art. XIX §§ 6 u. 7.
[6] Perthes a. a. O. S. 153.

# V. Die Auflösung des deutschen Reiches.

§ 33.

Durch den Frieden zu Lüneville vom 9. Februar 1801 [1] waren das linke Rheinufer und verschiedene italienische Besitzungen an Frankreich abgetreten worden. Die erblichen deutschen Fürsten sollten für ihre Verluste auf dem linken Rheinufer und die Herzöge von Modena und Toskana für ihre Verluste in Italien im Schoſse des Reiches entschädigt werden [2]. Zu dieser Entschädigung konnten nur die geistlichen Fürstentümer und die Städte verwandt werden. Am 24. August 1802 trat die auſserordentliche Reichsdeputation in Regensburg zusammen, um das Entschädigungsgeschäft unter der Mitwirkung Frankreichs und Ruſslands zur Ausführung zu bringen. Das Resultat ihrer Beratungen war der Reichsdeputationshauptschluſs vom 25. Februar 1803, welcher durch Reichsgutachten vom 24. März und kaiserliches Kommissionsdekret vom 27. April zum Reichsgesetze erhoben wurde (sogenannter jüngster Reichsschluſs) [3]. Dadurch erfuhr die Reichsverfassung noch in den letzten Jahren ihres Bestehens eine wesentliche Umgestaltung.

Im Kurfürstenkollegium erloschen die Stimmen von Trier und Köln, der erzbischöfliche Stuhl von Mainz wurde auf Regensburg übertragen und der Kurfürst-Erzkanzler blieb von nun an der einzige geistliche Kurfürst [4]. Dagegen wurden vier neue weltliche Kurwürden geschaffen [5]: für den Herzog von Württemberg, den Markgrafen von Baden, den Landgrafen von Hessen-Kassel und den Erzherzog-Groſsherzog von Toskana, welcher als Entschädigung das Erzbistum Salzburg erhalten hatte [6].

Im Fürstenrate verschwanden alle geistlichen Fürsten mit Ausnahme des Kurfürsten-Erzkanzlers, welcher die Regensburger Stimme auch hier weiter führte, des Hoch- und Deutschmeisters und des Johannitermeisters. Es gingen aber die geistlichen Stimmen auf die weltlichen Fürsten über, welche die Entschädigungslande erhielten. Sechzehn linksrheinische Stimmen und die beiden Prälatenbänke fielen fort, so daſs die Gesamtzahl der Stimmen nur noch 82 betrug. Von diesen waren 52 evangelisch, 29 katholisch, und eine (die westfälische Grafenbank) abwechselnd katholisch und protestantisch. Gegen die in § 32 des Reichsdeputationshaupt-

---

[1] Abgedruckt bei G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae, Bd. I, Frankfurt a. M. 1858, S. 1 ff.

[2] Luneviller Frieden Art. 4—7.

[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 7 ff.; Oertel S. 566 ff.

[4] R. D. H. S. § 25.

[5] R. D. H. S. § 31.

[6] R. D. H. S. § 1.

schlusses vorgeschlagene Schaffung von neuen fürstlichen Virilstimmen legte der Kaiser sein Veto ein[7].

Das Kollegium der Reichsstädte schmolz auf 6 Mitglieder: Augsburg, Nürnberg, Frankfurt, Hamburg, Lübeck und Bremen zusammen. Diesen wurde Neutralität in allen Reichskriegen und Befreiung von allen Kriegslasten zugestanden, dafür aber auch das Stimmrecht in Kriegsangelegenheiten entzogen[8].

Gleichzeitig fand eine Ordnung der Rheinschiffahrt statt, und es wurde unter Aufhebung aller bisherigen Rheinzölle ein einziger Rheinschiffahrtsoctroi eingeführt, dessen Erhebung gemeinsam durch Frankreich und das deutsche Reich geschah. Auf dem deutschen Teile ruhte die Dotation des Kurerzkanzlers und gewisse durch den R. D. H. S. festgesetzte Renten[9]. Der Fürst von Thurn und Taxis behielt das Postregal in der zur Zeit des Lüneviller Friedens bestehenden Ausdehnung[10].

Von dieser Zeit an geht das deutsche Reich mit raschen Schritten seiner Auflösung entgegen. Durch den Frieden von Preſsburg vom 26. Dezember 1805[11] wurde der Kaiser gezwungen, die „Souveränität" der nunmehr den Königstitel annehmenden Kurfürsten von Bayern und Württemberg anzuerkennen. Dieselben sollten aber nichtsdestoweniger auch ferner dem „deutschen Bunde" (confédération germanique) angehören[12]. Am 12. Juli 1806 unterzeichneten die Gesandten von 16 deutschen Fürsten zu Paris die Rheinbundsakte[13], und am 1. August desselben Jahres sagten sich letztere förmlich vom Reiche los[14]. Infolgedessen legte Franz II., der bereits im Jahre 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen hatte, am 6. August die römisch- deutsche Kaiserkrone nieder[15]. Damit hörte das deutsche Reich thatsächlich auf zu bestehen.

## VI. Litteratur des deutschen Staatsrechtes zur Reichszeit[1].

§ 34.

Wie die deutsche Rechtswissenschaft überhaupt sich unter dem Einfluſs und in Anlehnung an die italienische Jurisprudenz ent-

---

[7] Aegidi, Der Fürstenrat nach dem Luneviller Frieden, Berlin 1853.

[8] R. D. H. S. § 27.

[9] R. D. H. S. § 39. Konventionen vom 15. August u. 1. Oktober 1804 (G. v. Meyer a. a. O. S. 45 ff.).

[10] R. D. H. S. Art. 13.

[11] G. v. Meyer a. a. O. S. 65 ff.

[12] Preſsburger Frieden Art. 7 u. 14.

[13] G. v. Meyer a. a. O. S. 79 ff.; Oertel S. 639 ff.; Winkopp, Rheinischer Bund Bd. I S. 9 ff.

[14] G. v. Meyer a. a. O. S. 70 ff.

[15] G. v. Meyer a. a. O. S. 71 ff.

[1] J. St. Pütter, Litteratur des teutschen Staatsrechtes, 3 Teile, Göttingen 1776—83; J. L. Klüber, Neue Litteratur des teutschen Staats-

wickelt hat, so ist letztere auch auf die Entwicklung der Staatsrechtslehre in Deutschland von wesentlichem Einfluſs gewesen. Skizzen des deutschen Staatsrechtes finden sich allerdings schon in den Rechtsbüchern des Mittelalters: dem Sachsenspiegel, Deutschenspiegel, Schwabenspiegel und Kleinem Kaiserrecht. Aber diese Werke enthalten lediglich eine Aneinanderreihung einzelner staatsrechtlicher Rechtssätze ohne wissenschaftliche Verarbeitung derselben. Dagegen erörtern die italienischen Juristen des Mittelalters in ihren Schriften zahlreiche staatsrechtliche Fragen[2]. Mit dem allgemeinen Eindringen der italienischen Jurisprudenz in Deutschland erlangen auch die staatsrechtlichen Anschauungen der italienischen Juristen dort allgemeinere Verbreitung. Der Einfluſs derselben tritt zuerst in erkennbarer Weise in den staatsrechtlichen polemischen Schriften hervor, welche durch den Streit Ludwigs des Bayern mit dem Papste veranlaſst sind und die Tendenz haben, die Unabhängigkeit der Kaiserwahl vom römischen Stuhl zu verteidigen[3]. Die Verfasser derselben sind Wilhelm von Occam[4], Marsilius de Menandrino von Padua[5] und Lupold von Bebenburg[6]. Im fünfzehnten Jahrhundert begegnet uns die erste systematische Bearbeitung des deutschen Staatsrechts auf der Grundlage romanistischer Jurisprudenz in dem „libellus de Cesarea monarchia“ von Peter von Andlau, in späteren Drucken unter dem Titel „De imperio Romano“ erscheinend[7].

---

rechtes, als Fortsetzung und Ergänzung der Pütterischen, Erlangen 1791; H. Schulze, Einleitung §§ 17—20 S. 44 ff.; R. Stintzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, Bd. I, II, München und Leipzig 1880—84; Bd. III, 1 von Landsberg 1896; H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Freiburg i. Br. und Leipzig 1896.

[2] Über die mittelalterliche Staatslehre ist namentlich zu vergleichen: O. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht Bd. III S. 186 ff.

[3] Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte Bd. III § 393 Anm. 1 u. 2 S. 30 ff.; S. Riezler, Die litterarischen Widersacher der Päpste zur Zeit Ludwigs des Bayern, Leipzig 1874; O. Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorieen, Breslau 1880, S. 2 N. 1, S. 50 ff.; H. Rehm a. a. O. S. 182 ff.

[4] Disputatio de potestate praelatis ecclesiae atque principibus terrarum commissa sub forma dialogi inter clericum et militem; octo quaestionum decisiones super summi pontificis potestate; tractatus de iurisdictione in causis matrimonialibus; abgedruckt bei Goldast, Monarchia S. Rom. Imp. s. tractatuum de iurisdictione imperiali Tom. I p. 13 ff., 21 ff.; Tom. II p. 313 ff.

[5] Defensor pacis de potestate imperiali et papali adversus usurpatam Romani pontificis iurisdictionem (zusammen mit Johannes de Janderno verfaſst); tractatus de translatione imperii; abgedruckt bei Goldast Tom. II p. 147 ff., 154 ff.

[6] Tractatus de iuribus regni et imperii Romanorum. Ausgaben Straſsburg 1508, 1603, 1624. Heidelberg 1664, bei Schard, De iurisdictione, auctoritate et praeeminentia imperiali atque iuribus regni p. 328 ff., und in der Ausgabe des Petrus von Andlo 1603.

[7] Erste Ausgabe Petri de Andlo Canonici Columbariensis Decretorum Doctoris de Imperio Romano, Regis et Augusti coronatione, inauguratione, administratione, officio et potestate electorum, aliisque imperii partibus, iuribus, ritibus et ceremoniis libri duo ad Fridericum III Imp. scripti et

Alle diese Schriften gehen, der Auffassung des Mittelalters gemäfs, von dem Gedanken einer Weltmonarchie mit weltlicher und geistlicher Spitze aus und betrachten das Heilige Römische Reich Deutscher Nation als eine Fortsetzung des alten Römischen Reiches.

Eine neue Anregung erhielt die staatsrechtliche Litteratur durch die Errichtung des Reichskammergerichtes. Da dieses häufig berufen war, in staatsrechtlichen Fragen Entscheidungen abzugeben, so erhielten die Juristen Veranlassung, über solche Fragen Deduktionen und Consilia zu verfassen, welche in Sammlungen vereinigt wurden. Andererseits veröffentlichten die Mitglieder des Kammergerichts selbst sogenannte Observationen, d. h. Beobachtungen, welche sie bei Gelegenheit einzelner Rechtsfälle aufgezeichnet hatten. Unter ihnen sind namentlich Joachim Mynsinger von Fründeck[8] und Andreas Gail[9] zu nennen.

Am Anfang des siebzehnten Jahrhunderts entwickelte sich eine Litteratur, welche Gegenstände des deutschen Staatsrechtes zwar nur monographisch, aber doch ohne Rücksicht auf specielle praktische Fälle behandelte. Zu dieser Gattung von Schriftstellern gehören z. B. Andreas Knichen[10], Regner Sixtinus[11], Tobias Paurmeister[12], Dietrich Reinking[13]. Namentlich wurde unter dem Einflufs der Formulierung des Souveränitätsbegriffes durch den Franzosen Bodin die Frage, wem im deutschen Reiche die Souveränität zukomme und welcher Art von Verfassungsformen das deutsche Reich demnach zuzurechnen sei, einer lebhaften Erörterung unterzogen.

Als ein systematisches Ganze ist das deutsche Staatsrecht zuerst von Dominicus Arumaeus aufgefafst worden. Er hielt in Jena eine systematische Vorlesung über deutsches Staatsrecht und führte dadurch diese Disciplin in den Lehrplan der deutschen

---

nunc primum typis editi. Curante Marquardo Frehero. Argentor. 1603. Neu herausgegeben von Joseph Hürbin in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt. Bd. XII S 34 ff. Vgl. P. Laband, Über die Bedeutung des römischen Rechtes für das deutsche Staatsrecht, Strafsburg 1880; Hürbin, Petrus v. Andlau, der Verfasser des ersten deutschen Reichsstaatsrechtes, Strafsburg 1897, und in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abteil., Bd. XVI S. 41 ff., Bd. XVIII S. 1 ff.

[8] Singularium observationum iudicii imperialis (ut vocant) camerae centuriae IV, Basil. 1563. Vielfache spätere Auflagen 1576 mit einer fünften, 1584 mit einer sechsten centuria vermehrt.

[9] Practicarum observationum tam ad processum iudiciarium praesertim imperialis camerae quam causarum decisionum pertinentium libri duo, 1578. Vgl. H. Burkhard, Andreas Gail, Würzburg 1887.

[10] De iure territorii, Francof. 1600; iura territorialia civitatum liberarum imperialium, Helmst. 1607.

[11] De regalibus, Mülh. 1602, Marb. 1617.

[12] De iurisdictione imperii Romani libri duo, Han. 1608.

[13] Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico exhibens brevem et methodicam iuris publici delineationem, Giessae Hassorum 1619.

Universitäten ein[14]. Sein hervorragendster Schüler war Joh. Limnaeus, dem wir das erste umfassende systematische Werk über deutsches Staatsrecht verdanken[15].

Eine neue Epoche der Bearbeitung des deutschen Staatsrechtes begann um die Mitte des siebzehnten Jahrhunderts. Durch Hugo Grotius' berühmtes Werk de iure belli et pacis[16] wurde eine neue rechtsphilosophische und durch Hermann Conrings bahnbrechende Schrift de origine iuris Germanici[17] eine neue historische Grundlage geschaffen. Erst durch die Arbeiten des letzteren sind die mittelalterlichen Anschauungen über den Zusammenhang des römisch-deutschen mit dem alten römischen Reiche definitiv beseitigt worden. Aus derselben Zeit stammt eine Reihe von Schriften, welche den Maſsstab politischer Kritik an die bestehende Reichsverfassung anlegten. Die bedeutendsten unter ihnen sind: Hippolithus a Lapide (Philipp Bogislaus von Chemnitz)[18], Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico[19], und Severinus de Monzambano (Samuel Pufendorf)[20], De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem liber unus[21]. — Einen von diesen beiden Schriften wesentlich verschiedenen Charakter hat das häufig mit ihnen zusammen genannte Werk Caesarinus Fürstenerius (Gottfr. Wilh. Leibniz), De iure suprematus ac legationis principum Germaniae[22], eine im Interesse des braunschweig-lüneburgischen Hauses geschriebene Abhandlung über die Souveränität und das Gesandtschaftsrecht der gröſseren Reichsstände.

Nach dem Westfälischen Frieden fanden auch die staatsrechtlichen Verhältnisse der einzelnen deutschen Territorien eine wissenschaftliche Behandlung. Das erste bedeutendere Werk über Territorialstaatsrecht ist Veit Ludwig von Seckendorfs teutscher Fürstenstaat[23]. Von den übrigen staatsrechtlichen Werken des siebzehnten Jahrhunderts überragt an Fülle des Materials und

---

[14] Seine Hauptschrift sind die: Discursus academici de iure publico, 5 Bde., Jen. 1616—23, eine Sammlung von Abhandlungen, welche teils von ihm, teils von andern Schriftstellern herrühren. Die Bedeutung des Mannes beruht aber mehr auf seiner Lehrthätigkeit als auf seinen schriftstellerischen Leistungen. Vgl. Stintzing a. a. O. Bd. I S. 667 ff., Bd. II S. 40 ff.

[15] Joh. Limnaeus, Juris publici imperii Romano-Germanici libri IX, Straſsburg 1629—33.

[16] Zuerst Paris 1625.

[17] Zuerst 1643. — Vgl. O. Stobbe, Herman Conring, der Begründer der deutschen Rechtsgeschichte, Berlin 1870; Stintzing a. a. O. Bd. II S. 165 ff.

[18] Friedrich Weber, Hippolithus a Lapide, v. Sybels Historische Zeitschrift, Bd. XXIX S. 254 ff.; Stintzing a. a. O. Bd. II S. 46 ff.

[19] Zuerst 1640, später Freistadii 1647.

[20] O. Franklin, Das deutsche Reich nach Severinus von Mozambano, Greifswald 1872; H. v. Treitschke, Samuel Pufendorf, Preuſsische Jahrbücher Bd. XXXV S. 614 ff., Bd. XXXVI S. 61 ff.

[21] Zuerst Genevae 1667.

[22] Zuerst 1677. Vgl. G. Hartmann, Leibniz als Jurist und Rechtsphilosoph, Tübingen 1892, S. 51 ff.

[23] Zuerst 1655, zuletzt Jena 1754.

eingehender historischer Behandlung der einzelnen Lehren alle übrigen: Joh. Friedr. Pfeffinger, Vitriarius illustratus seu institutiones iuris publici antehac a Vitriario editae nunc vero denuo revisae et novis notis auctae, später unter dem Titel Corpus iuris publici[24].

Am Ende des siebzehnten und Anfang des achtzehnten Jahrhunderts war der Hauptsitz deutscher Staatsrechtswissenschaft die Universität Halle, in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts Göttingen[25].

Von den Schriftstellern des achtzehnten Jahrhunderts sind namentlich zwei hervorzuheben: Joh. Jac. Moser als Materialiensammler, von dessen zahlreichen Schriften das deutsche Staatsrecht[26], das sogenannte neue deutsche Staatsrecht[27] und verschiedene Bearbeitungen von Partikularrechten[28] besonders in Betracht kommen, und Joh. Stephan Pütter als Systematiker. Die hauptsächlichsten Werke des letzteren sind die Institutiones iuris publici

---

[24] Zuerst Freiburg 1691, später 4 Bde., Gotha 1739; dazu Riccii repertorium locupletissimum.

[25] Landsberg a. a. O. S. 117 ff., 321 ff. F. Frensdorff, Die ersten Jahrzehnte des staatsrechtlichen Studiums in Göttingen, Göttingen 1887; Halle und Göttingen, Göttingen 1894.

[26] Teutsches Staatsrecht, 50 Bde. u. 2 Bde. Zusätze u. Register, Nürnberg, Leipzig u. Ebersdorf 1737—44.

[27] Dasselbe besteht aus einer Reihe von einzelnen Schriften unter folgenden Titeln: Von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt, 1766. Von dem Römischen Kayser, Römischen König und denen Reichs-Vicarien, 1767. Von denen Kayserlichen Regierungsrechten und Pflichten, 2 Teile, 1772 u. 73. Von denen Teutschen Reichs-Ständen, der Reichs-Ritterschaft, auch denen übrigen unmittelbaren Reichs-Gliedern, 1767. Von denen Teutschen Reichs-Tägen, 2 Teile, 1774. Von denen Teutschen Reichs-Tags-Geschäfften, 1768. Von der Teutschen Religions-Verfassung, 1774. Von der Teutschen Justiz-Verfassung, 2 Teile, 1774. Von der Teutschen Lehens-Verfassung, 1774. Von der Teutschen Crays-Verfassung, 1773. Persönliches Staatsrecht derer Teutschen Reichsstände, 1775. Familien-Staats-Recht derer Teutschen Reichsstände, 2 Teile, 1775. Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, deren Landständen, Unterthanen, Landes-Freyheiten, Beschwerden, Schulden und Zusammenkünfften, 1769. Von dem Reichs-Ständischen Schuldenwesen; so vil es derer Weltlichen Churfürsten, auch Regierender Reichsfürsten und Grafen Cameral-Schulden und die Art selbige abzustoſsen und zu bezahlen betrifft, 2 Teile, 1774 u. 75. Von der Landeshoheit derer Teutschen Reichsstände überhaupt, 1773. Von der Landeshoheit in Geistlichen, 1773. Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt, besonders auch in Ansehung derer landesherrlichen Raths-Collegien, Beamten, Gesetze, 1772. Von der Landeshoheit in Justiz-Sachen, 1773. Von der Landeshoheit in Militär-Sachen, 1773. Von der Landeshoheit in Steuersachen, wie auch anderen Geld- und Naturalabgaben, 1773. Von der Landeshoheit in Cameral-Sachen, 1773. Von der Landes-Hoheit in Policey-Sachen, 1773. Von der Landeshoheit in Gnaden-Sachen, 1773. Von der Landeshoheit in Ansehung der Unterthanen, Personen und Vermögens, 1773. Von der Landeshoheit in Ansehung Erde und Wassers und was damit einen Zusammenhang hat, 1773. Von der Teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, 1774. Von der Reichs-Stättischen Regiments-Verfassung 1772, nebst Anhang 1773.

[28] Ein Verzeichnis derselben bei H. Schulze, Einleitung § 20 N. 4.

Germanici[29], die Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht[30] und die Erörterungen und Beispiele des deutschen Staats- und Fürstenrechtes[31]. Die Püttersche Schule blieb bis zum Ende des deutschen Reiches die herrschende. Derselben gehören namentlich an: C. F. Häberlin[32], Gönner[33] und Leist[34]. Die beiden letzteren fallen schon in die Übergangsperiode nach dem Reichsdeputationshauptschlufs.

---

# Zweites Buch.

# Die Zeit des Rheinbundes[1].

## § 35.

Die sechzehn ursprünglichen Mitglieder des Rheinbundes waren: der König von Bayern, der König von Württemberg, der bisherige Kurfürst-Erzkanzler, jetzt Fürst Primas, der bisherige Kurfürst, jetzt Grofsherzog von Baden, der bisherige Herzog, jetzt Grofsherzog von Berg und Kleve[2], der bisherige Landgraf, jetzt Grofsherzog von Hessen-Darmstadt, der bisherige Fürst, jetzt Herzog von Nassau-Usingen, der Fürst von Nassau-Weilburg, die Fürsten von Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen, die Fürsten von Salm-Salm und Salm-Kyrburg, der Fürst von Isenburg-Birstein, der Herzog von Aremberg, der Fürst von Liechtenstein und der bisherige Graf, jetzt Fürst von

---

[29] Zuerst unter dem Titel Elementa iuris publici Germanici, seit 1770 unter dem oben angeführten Titel. Ed. VI 1802.

[30] 2 Bde., Göttingen 1777 und 79.

[31] 2 Bde., Göttingen 1793 und 94.

[32] Handbuch des teutschen Staatsrechtes, 3 Bde., Berlin 1797.

[33] Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes, Landshut 1804.

[34] Teutsches Staatsrecht, Göttingen 1805.

[1] Zur Geschichte des Rheinbundes ist zu vergleichen: Clem. Theod. Perthes, Politische Zustände und Personen in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft, 2 Bde., Gotha 1862; Häufser, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Grofsen bis zur Gründung des deutschen Bundes, Bd. II S. 682 ff. und Bd. III; v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen, Berlin 1857, S. 1 ff., 58 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. I; Zwiedineck-Südenhorst, Deutsche Geschichte von der Auflösung des alten bis zur Errichtung des neuen Kaiserreiches (1806—71), Bd. I, Stuttgart 1897.

[2] Die Herzogtümer Berg und Kleve, welche Bayern und Preufsen an Napoleon abgetreten hatten, waren von ihm seinem Schwager Murat verliehen. Dekret vom 15. März 1806 (bei G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae Bd. I S. 75).

der Leyen[3]. Diesen trat am 25. September 1806 der Großherzog-Erzherzog von Würzburg (früher Kurfürst von Salzburg) hinzu[4].

Preußens Absicht ging in dieser Zeit dahin, ein norddeutsches Kaiserreich zu gründen, in welchem dem Könige von Preußen die Kaiserwürde zustehen und dieser gemeinsam mit den den Königstitel annehmenden Kurfürsten von Sachsen und Hessen das Direktorium führen sollte[5]. Aber die Unterhandlungen mit den genannten beiden Herrschern führten zu keinem Resultat. In dem bald darauf ausbrechenden Kriege mit Frankreich erlitt Preußen so entscheidende Niederlagen, daß es im Frieden zu Tilsit vom 9. Juli 1807[6] alle Besitzungen zwischen Rhein und Elbe, einschließlich des besetzten Hannover, den Kottbuser Kreis und den größten Teil seiner polnischen Besitzungen abtreten[7] und den Rheinbund anerkennen mußte[8].

Diesem trat am 11. Dezember 1806 der bisherige Kurfürst, nunmehr König von Sachsen bei[9]. Im Laufe der Jahre 1806 bis 1808 folgten die Herzöge von Sachsen-Weimar, Sachsen-Gotha-Altenburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen, Sachsen-Koburg-Saalfeld, Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, die Fürsten, nunmehrigen Herzöge von Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg und Anhalt-Köthen, die Fürsten von Lippe, Schaumburg-Lippe, Reuß-Greiz, Reuz-Schleiz, Reuß-Lobenstein und Reuß-Ebersdorf, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt und Waldeck[10].

Der Kurfürst von Hessen-Kassel, der Herzog von Braunschweig-Wolfenbüttel und der mit Fulda entschädigte Fürst von Nassau-Dillenburg (Oranien) wurden vertrieben. Aus früheren preußischen, hannoverschen, hessen-kasselschen und braunschweig-wolfenbüttelschen Landen bildete Napoleon das Königreich Westfalen, das er seinem Bruder Jérôme verlieh, welcher ebenfalls Mitglied des Rheinbundes wurde[11].

Der Rheinbund umfaßte also schließlich ganz Deutschland, mit Ausnahme von Österreich, Preußen, Schwedisch-Pommern,

---

[3] Rh. B. A. Art. 1, vgl. mit Art. 3—5.

[4] Accessionsvertrag bei G. v. Meyer a. a. O. S. 88 ff. — Der Kurfürst von Salzburg hatte im Preßburger Frieden (Art. 10 u. 11) Salzburg abtreten müssen und als Entschädigung dafür Würzburg erhalten.

[5] A. Schmidt, Preußens deutsche Politik, 3. Aufl., Leipzig 1867, S. 75 ff., Geschichte der preußisch-deutschen Unionsbestrebungen, Berlin 1851; Häußer a. a. O. Bd. II S. 701 ff.; v. Kaltenborn a. a. O. S. 39 ff.

[6] G. v. Meyer a. a. O. S. 96 ff.

[7] Tilsiter Frieden Art. 2, 7, 12, 13, 14.

[8] Tilsiter Frieden Art. 4.

[9] Accessionsvertrag bei G. v. Meyer a. a. O. S. 89 ff.

[10] Accessionsverträge bei G. v. G. Meyer, a. a. O. S. 90 ff.

[11] Verfassung des Königreiches Westfalen vom 15. November 1807. Abgedruckt bei Winkopp, Rheinischer Bund, Bd. IV S. 474 ff. u. bei Pölitz. Europäische Verfassungen Bd. I S. 38 ff. Auszug bei G. v. Meyer a. a. O, S. 92 und 106.

Holstein, welches Dänemark völlig inkorporiert hatte [12], Lauenburg, das die Franzosen als Krondomäne verwalteten, und den Hansestädten.

In dem Frieden zu Wien vom 14. Oktober 1809 [13] mufste Österreich neue Abtretungen an Bayern machen, welches aufserdem Bayreuth und Regensburg erhielt [14]. Der Fürst-Primas, dem schon durch Art. 22 der Rheinbundsakte die Freie Stadt Frankfurt zugesprochen war, bekam als Entschädigung für das abgetretene Regensburg die bisher unter französischer Administration stehenden Fürstentümer Hanau und Fulda und nahm den Titel „Grofsherzog von Frankfurt an [15]. Durch das organische Senatuskonsult vom 13. Dezember 1810 [16] wurden Teile des Grofsherzogtums Berg, ein grofser Teil des Königreiches Westfalen, die Länder der Herzöge von Oldenburg und Aremberg und der Fürsten von Salm, die drei Hansestädte und Lauenburg als Departements der oberen Ems, der Weser- und Elbmündungen dem französischen Kaiserreiche einverleibt.

Infolge der Ereignisse des Jahres 1813 löste sich der Rheinbund durch einzelne Lossagungen allmählich auf. Eine ausdrückliche Erklärung seiner Aufhebung hat niemals stattgefunden.

## § 36.

Auf Grund der Rheinbundsakte wurden die Länder von 72 reichsständischen Fürsten und Grafen, die Reichsstädte Nürnberg und Frankfurt [1], die Besitzungen des Deutschen und Johanniterordens [2] und sämtliche reichsritterschaftliche Gebiete den Staaten der Rheinbundsfürsten einverleibt [3].

Durch die Auflösung des deutschen Reiches hatten die Rheinbundsfürsten Souveränität in dem Sinne erworben, dafs die bisher über ihnen stehende Reichsgewalt weggefallen war. Sie fafsten diese Souveränität aber vielfach so auf, als ob durch dieselbe auch alle Schranken, die für ihre fürstliche Macht im Innern der Territorien bestanden hatten, beseitigt wären. Sie legten sich daher auf Grund derselben die Befugnis bei, ihre landständischen Verfassungen durch einfache Kabinettsordres zu beseitigen, eine

---

[12] Edikt vom 9. September 1806 bei G. v. Meyer a. a. O. S. 72.

[13] G. v. Meyer a. a. O. S. 113 ff.

[14] Vertrag mit Frankreich vom 28. Februar 1810, bei G. v. Meyer a. a. O. S. 118 ff. — Verschiedene Verträge über Territorialregulierungen zwischen Bayern, Würzburg, Württemberg, Baden und Hessen, ebenda S. 121 ff.

[15] Vertrag vom 16. Februar 1810 bei G. v. Meyer a. a. O. S. 111 ff.

[16] G. v. Meyer a. a. O. S. 105 ff. — Vgl. Vertrag mit Westfalen vom 10. Mai 1811, ebenda S. 109 ff.

[1] Augsburg war schon durch Art. 13 des Prefsburger Friedens an Bayern gekommen.

[2] Die vollständige Aufhebung des Deutschordens erfolgte erst durch kaiserliches Dekret vom 24. April 1809 (bei G. v. Meyer a. a. O. S. 93).

[3] Rh. B. A. Art. 13—25.

Maſsregel, welche häufig durch die Verschiedenheit der in den einzelnen Teilen des Landes bestehenden ständischen Einrichtungen und die Notwendigkeit einer einheitlichen Repräsentation motiviert wurde. Namentlich gingen in dieser Weise die Herrscher der südwestdeutschen Staaten, Bayern [4], Württemberg [5] und Hessen [6], vor [7], während in Nord- und Mitteldeutschland die Schonung der bestehenden Rechte eine gröſsere war. — Einige Staaten erhielten in dieser Zeit neue Verfassungen nach dem Muster der napoleonischen Scheinkonstitutionen. Als Typus derselben ist die Verfassung des Königreiches Westfalen vom 15. November 1807 [8] anzusehen. Hier wurde eine Ständeversammlung mit beratender Stimme bei der Gesetzgebung eingeführt, deren Mitglieder durch die vom Könige ernannten Departementskollegien gewählt werden sollten. Ihr nachgebildet waren die Verfassung des Groſsherzogtums Frankfurt vom 16. August 1810 [9], die Verfassung Bayerns vom 1. Mai 1808, welche aber insofern nicht in das Leben getreten ist, als die darin vorgesehene Nationalrepräsentation niemals einberufen wurde [10], und die Verfassung des Herzogtums Anhalt-Köthen vom 28. Dezember 1810 und 9. Februar 1811 [11].

Die Gesamtheit der Rheinbundsstaaten wurde zu einem Bunde unter dem Protektorat Napoleons vereinigt, welcher mit dem französischen Kaiserreiche zu Schutz und Trutz verbündet war [12]. Das Organ des Bundes sollte eine Bundesversammlung in Frankfurt am Main sein, die aus zwei Kollegien bestand [13], einem Kollegium der Könige, in dem wegen der ihnen zustehenden königlichen Ehren auch die Groſsherzöge und der Fürst Primas saſsen [14], und einem Kollegium der Fürsten. Den Vorsitz im Plenum und im

---

[4] Bayr. Verordnung vom 1. Mai 1808 (bei Winkopp a. a. O. Bd. I S. 468 ff.)

[5] Der König von Württemberg hatte sich schon am 30. Dezember 1805 auf Grund der im Preſsburger Frieden anerkannten Souveränität die Kassen und Archive der Stände angeeignet. Die bisherige Verfassung wurde zwar nicht formell aufgehoben, wohl aber als thatsächlich beseitigt angesehen und alle Konsequenzen aus dem Umsturz derselben gezogen. Vgl. R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Bd. I, Tübingen 1840, § 3 S. 22; Fricker und Geſsler, Geschichte der Verfassung Württembergs, Stuttgart 1869, S. 142; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 7.

[6] Groſsherzoglich hessische Verordnung vom 1. Oktober 1806 (bei Winkopp a. a. O. S. 468 ff.).

[7] Baden hatte keine ständische Verfassung, es wurden aber auch dort die bisherigen Stände des Breisgaus beseitigt.

[8] Vgl. § 35 S. 88 N. 11.

[9] Pölitz Bd. I S. 45 ff.

[10] Pölitz a. a. O. S. 96 ff.; Winkopp Bd. VII S. 3 ff. Vgl. M. von Lerchenfeld, Die bayrische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse, Nördlingen 1883, S. 21 N. **.

[11] Pölitz a. a. O. S. 1057 u. 1058; Winkopp Bd. XVIII S. 97 ff. u. 379 ff.

[12] Rh. B. A. Art. 1, 12 und 35.

[13] Rh. B. A. Art. 6.

[14] Rh. B. A. Art. 5.

königlichen Kollegium hatte der Fürst Primas [15], den im fürstlichen Kollegium der Herzog von Nassau-Usingen [16]. Die Würde des Fürst Primas sollte im Falle der Erledigung von Napoleon als Protektor des Bundes neu besetzt werden. Die Bundesversammlung hatte auch die Aufgabe, als Schiedsgericht bei Streitigkeiten der Mitglieder untereinander zu fungieren [17]. Die näheren Bestimmungen über die Organisation des Bundes wurden einem noch auszuarbeitenden Fundamentalstatut überlassen [18]. Dieses ist jedoch niemals zu stande gekommen und die ganze Organisation praktisch überhaupt nicht in das Leben getreten.

Die reichsständischen Fürsten und Grafen, deren Besitzungen den Ländern der Rheinbundsfürsten einverleibt waren, wurden in der Sprache der damaligen Zeit als Mediatisierte bezeichnet [19]. Der Ausdruck war freilich nicht korrekt, da der Unterschied zwischen Unmittelbaren und Mittelbaren mit dem Aufhören des Reiches seine Bedeutung verloren hatte. Die Rheinbundsakte sicherte den angegebenen Personen eine Reihe von Rechten zu: 1. Sie sollten ihre Domänen als freies, allodiales Eigentum (propriété patrimoniale et privée) behalten [20]. Damit stand es freilich im Widerspruch, wenn viele Rheinbundsfürsten behaupteten, die bisherige Lehnsherrlichkeit des Reiches über diese Besitzungen sei durch die Auflösung desselben auf sie übergegangen [21]. 2. Es sollten ihnen alle patrimonialen und lehnsherrlichen Rechte (droits seigneuriaux et féodaux) verbleiben, welche nicht als wesentlicher Bestandteil der Souveränität angesehen wurden [22]. Als Souveränitätsrechte bezeichnet die Rheinbundsakte: législation, juridiction suprême, haute police, conscription militaire ou recrutement und impôt [23]. Dagegen sollten die sogenannten Mediatisierten namentlich behalten: mittlere und niedere Civil- und Kriminaljurisdiktion, Forstgerichtsbarkeit und Polizei, Jagd- und Fischereirecht, Bergregal, Zehnten und andere Reallasten, sowie Patronat. 3. In

---

[15] Rh. B. A. Art. 12.

[16] Rh. B. A. Art. 10.

[17] Rh. B. A. Art. 9.

[18] Rh. B. A. Art. 11.

[19] Die Rh. B. A. hat diese Bezeichnung nicht, sondern spricht von princes et comtes actuellement regnants (Art. 27 u. 28).

[20] Rh. B. A. Art. 27.

[21] Bayr. Verordnung über die Verhältnisse der Reichsritterschaft vom 31. Dezember 1806 B. VII, 2 (bei Winkopp Bd. II S. 225 ff.). Bayrische Deklaration vom 19. März 1807, die Bestimmung der künftigen Verhältnisse der der königlichen Souveränität unterworfenen Fürsten, Grafen und Herren zu den verschiedenen Zweigen der Staatsgewalt betreffend (bei Winkopp Bd. II S. 372 ff.; G. v. Meyer Bd. II S. 8 ff.). Badische def. Verordnung über die staatsrechtlichen Verhältnisse der mediatisierten Fürsten und Grafen vom 22. Juli 1807 § 16 (bei Winkopp Bd. IV S. 321 ff.). — Dagegen erklärt die preufsische Instruktion vom 30. Mai 1820 § 22 korrekterweise die frühere Lehnsherrlichkeit des Reiches für aufgehoben. Vgl. H. A. Zachariä Bd. I § 37 S. 167 N. 13; Zöpfl Bd. II § 523 S. 820.

[22] Rh. B. A. Art. 27.

[23] Rh. B. A. Art. 26.

Kriminalsachen sollten sie nur durch ein iudicium parium gerichtet werden können, das die Rheinbundsakte unrichtigerweise als droit d'austrègue bezeichnet. Vermögenskonfiskationen sollten gegen sie nicht verhängt werden dürfen[24]. 4. Es sollte ihnen freistehen, ihren Wohnsitz in jedem zu dem Rheinbunde gehörigen oder mit demselben verbündeten Staate zu nehmen und dort ihre Kapitalien und Renten zu beziehen, ohne dafür einer Abgabe unterworfen zu sein[25].

Der Rheinbund war kein Rechtsnachfolger des deutschen Reiches. Er hatte sich bereits gebildet, ehe das deutsche Reich zu existieren aufhörte, und die zu ihm gehörigen Länder umfaſsten nur einen kleinen Teil des bisherigen Reichsgebietes. Es bestand daher auch keinerlei Verpflichtung des Rheinbundes, für die Schulden des Reiches oder die Ansprüche der Reichsbeamten einzutreten, und in der That enthält die Rheinbundsakte über diese Gegenstände keine Bestimmungen. Dagegen übernahmen die Rheinbundsstaaten ausdrücklich die Zahlung der Kreisschulden und derjenigen Pensionen und Renten, welche durch den Reichsdeputationshauptschluſs von 1803, namentlich für verlorene Pfründen auf dem linken Rheinufer, festgesetzt waren[26].

Die Rheinbundsfürsten verzichteten gegenseitig auf alle diejenigen Rechte, welche einem derselben im Gebiete des anderen zustanden. Vorbehalten wurden nur die eventuellen Successionsrechte für den Fall, daſs das regierende Haus oder die regierende Linie erlöschen sollte[27]. Die Absicht dieses Verzichtes war, alles zu beseitigen, was mit der neu erworbenen Souveränität im Widerspruch stand. Deshalb bezog er sich auch nur auf öffentliche, nicht auf Privatrechte. Lehnsherrliche Rechte waren in demselben einbegriffen, soweit staatsrechtliche Befugnisse den Gegenstand der Belehnung bildeten. Dagegen konnte die Lehnsherrlichkeit über bloſse Privatgüter durch den Verzicht nicht als aufgehoben gelten. Die Rheinbundsfürsten interpretierten denselben freilich sehr häufig anders und behaupteten, daſs auch die privatrechtliche Lehnsherrlichkeit fremder Landesherren in ihren Gebieten auf sie übergegangen sei[28].

---

[24] Rh. B. A. Art. 28.

[25] Rh. B. A. Art. 31.

[26] Rh. B. A. Art. 2 u. 29.

[27] Rh. B. A. Art 34. Vgl. A. Breslauer, Zur Interpretation des 34. (sogenannten Verzichts-) Artikels der Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806, Breslau 1878.

[28] Vgl. z. B. die angeführte bayrische Verordnung vom 31. Dez. 1806 B. VII, 3 und Deklaration vom 19. März 1807, M. 1, die badische Verordnung vom 22. Juli 1807 § 1. Dagegen wird fremde Lehnsherrlichkeit als fortdauernd anerkannt in den Verträgen des Groſsherzogs von Hessen mit dem Fürsten von Nassau-Weilburg vom 30. August 1806 (bei Winkopp Bd. III S. 487 ff.) und dem Fürsten von Isenburg vom 24. September 1806 (bei Winkopp Bd. IV S. 86 ff.)

Die meisten Rheinbundsstaaten entwickelten in dieser Zeit eine rührige Thätigkeit auf allen Gebieten der Gesetzgebung, durch welche die Leibeigenschaft aufgehoben, vielfache Standesvorrechte beseitigt, religiöse Toleranz eingeführt, überhaupt der Grund zu einem freieren Staatsleben gelegt wurde.

## § 37.

Die staatsrechtliche Litteratur aus der Zeit des Rheinbundes konnte bei der kurzen Dauer seines Bestehens nicht wohl sehr umfangreich sein. Während ein Teil der Schriftsteller in der historischen Weise der späteren Reichspublizistik weiterarbeitete, standen andere auf rein naturrechtlichem Standpunkte. Von diesem aus waren sie namentlich bemüht, die übertriebensten Souveränitätsansprüche der Rheinbundsfürsten zu rechtfertigen[1].

Kurze Grundrisse des Staatsrechtes zur Zeit des Rheinbundes haben geliefert:

K. S. Zachariae, Ius publicum civitatum, quae foederi Rhenano adscriptae sunt. Heidelberg 1807.

Zintel, Entwurf eines Staatsrechtes für den Rheinbund nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechtes bearbeitet. München 1807.

Ausführlichere systematische Bearbeitungen sind:

Wilh. Jos. Behr, Systematische Darstellung des rheinischen Bundes aus dem Standpunkte des öffentlichen Rechtes. Frankfurt a. M. 1808.

Joh. Ludwig Klüber, Staatsrecht des Rheinbundes. Tübingen 1808.

Als Sammlungen von Abhandlungen verdienen Erwähnung:

Joh. Nikol. Friedr. Brauer, Beiträge zu einem allgemeinen Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten. Karlsruhe 1807.

Günther, Heinr. v. Berg, Abhandlungen zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte, I. Teil. Hannover 1808.

K. S. Zachariae, Das Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten und das rheinische Bundesrecht, erläutert in einer Reihe von Abhandlungen. Heidelberg 1810.

Periodische Werke für Abhandlungen und Materialienmitteilungen sind:

Winkopp, Der rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-statistisch-geographischen Inhalts, 22 Bde. Frankfurt a. M. 1806—12.

Crome und Jaup, Germanien. Eine Zeitschrift für Staatsrecht, Politik und Statistik von Deutschland, 4 Bde. Gieſsen 1808—11.

Gönner, Archiv für die Gesetzgebung und Reform des juristischen Studiums, 3 Bde. Landshut 1808—10.

---

[1] Am weitesten gehen in dieser Beziehung Zintel und Gönner.

# Drittes Buch.

# Die Zeit des deutschen Bundes.

## Erster Abschnitt.

## Der Bund.

### 1. Gründung des deutschen Bundes[1].

### § 38.

Unter dem Druck der französischen Fremdherrschaft war das deutsche Nationalgefühl erwacht, und der unglückliche Ausfall des Krieges, welchen Napoleon gegen Rufsland geführt hatte, machte es möglich, von neuem die Waffen gegen ihn zu ergreifen. In dem Vertrage von Kalisch und Breslau vom 27. und 28. Februar 1813[2] verbanden sich Rufsland und Preufsen zu einem Schutz- und Trutzbündnis, dessen allgemeines Ziel die Befreiung Europas und dessen nächster Zweck die Wiederherstellung Preufsens sein sollte. Österreich trat demselben durch den Vertrag von Teplitz am 9. September 1813[3] bei.

In der Proklamation, welche der russische General-Feldmarschall Fürst Kutusow-Smolenskoi im Namen der Herrscher Preufsens und Rufslands d. d. Kalisch, den 13./23. März 1813 erliefs[4], war

---

[1] Die hauptsächlichsten Werke über die Gründung des deutschen Bundes und die darauf bezüglichen Verhandlungen des Wiener Kongresses sind: Klüber, Übersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses, 3 Abteilungen, Frankfurt a. M. 1816; Häufser, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Grofsen bis zur Gründung des deutschen Bundes, Bd. IV; v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen Bd. I S. 85 ff.; Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen Nationalinteressen, 3 Bde., Marburg 1861—62, namentlich Bd. I, Einleitung; H. v. Treitschke, Preufsen auf dem Wiener Kongrefs, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXXVI S. 655 ff., Bd. XXXVII S. 133 ff., 281 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. I zweites Buch; K. Fischer, Die Nation und der Bundestag. Ein Beitrag zur deutschen Geschichte, Leipzig 1880, S. 3 ff.; W. A. Schmidt, Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wiener Kongresses; herausgegeben von A. Stern, Stuttgart 1890. Zwiedineck-Südenhorst, Deutsche Geschichte von der Auflösung des alten bis zur Errichtung des neuen Kaiserreiches, Bd I. Als Quellenwerk ist zu nennen: Klüber, Akten des Wiener Kongresses, 9 Bde., Erlangen 1815—19 und 1835.

[2] G. v. Meyer Bd. I S. 135 ff.

[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 144 ff.

[4] G. v. Meyer a. a. O. S. 146 ff.

den Fürsten und Völkern Deutschlands die Rückkehr ihrer Freiheit und Unabhängigkeit und die Wiedergeburt ihres ehrwürdigen Reiches zugesichert worden. Während man aber von preussischer Seite eine feste und einheitliche Organisation Deutschlands in der Weise erstrebte, dass Österreich und Preussen gemeinsam die Führung zustehen sollte, ging die österreichische Regierung zunächst auf die Herstellung eines losen Bundesverhältnisses hinaus und zeigte im weiteren Verlaufe der Verhandlungen nur insoweit Neigung, die Gesamtverfassung Deutschlands einheitlicher zu gestalten, als sie hoffen durfte, dadurch eine österreichische Hegemonie in Deutschland zu begründen. In den Alliancevertrag, den Österreich am 8. Oktober 1813 mit Bayern zu Ried abschloss[5], wurde eine Klausel aufgenommen, durch welche letzteres die Aufrechterhaltung seiner Souveränität ohne jede Beschränkung zugesichert erhielt. Eine ähnliche Bestimmung kam auch in dem Vertrage vor, welcher mit Württemberg am 2. November 1813 zu Fulda abgeschlossen wurde[6]. Doch enthielt dieser gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Neugestaltung Deutschlands. Noch entschiedener traten derartige Vorbehalte in denjenigen Verträgen hervor, welche bald nachher mit einer Reihe von kleineren deutschen Fürsten zum Abschluss gelangten[7]. Im Winter 1813—14 verständigten sich die verbündeten Mächte bereits dahin, dass Deutschland eine Bundesverfassung bekommen sollte, und demgemäss enthielt auch Artikel 6 des Pariser Friedens vom 30. Mai 1814[8] die Bestimmung: „Les états de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif."

Der Kongress, welcher zum Zweck der Ordnung der europäischen Angelegenheiten nach Wien berufen war, wurde am 1. November 1814 eröffnet. Zur Erledigung der deutschen Verfassungsfrage setzte man ein sogenanntes deutsches Komitee ein, welches aus den Gesandten Österreichs, Preussens, Bayerns, Württembergs und Hannovers, das inzwischen den Königstitel angenommen hatte[9], bestand. In diesem kam zunächst ein zwischen Österreich, Preussen und Hannover vereinbarter Entwurf zur Erörterung, der auf Grund eines ursprünglich preussischen Entwurfes

---

[5] Vertrag zu Ried vom 8. Oktober 1813, Art. 4 und geh. Art. 1 (bei G. v. Meyer a. a. O. S. 217 ff.).

[6] Vertrag Österreichs mit Württemberg zu Fulda vom 2. November 1813, Art. 4 (bei G. v. Meyer a. a. O. S. 223 ff.).

[7] Vertrag Preussens mit Baden zu Frankfurt vom 20. November 1813, Art. 4 (bei G. v. Meyer a. a. O. S. 225. Verträge Österreichs zu Frankfurt mit dem Grossherzog von Hessen vom 23. November, Art. 4 (a. a. O. S. 226), mit dem Kurfürsten von Hessen vom 2. Dezember, Art. 2 (a. a. O. S. 226), mit Nassau vom 24. November, Art. 4 (a. a. O. S. 228), mit Koburg-Saalfeld vom 24. November, Art. 4 (a. a. O. S. 229).

[8] G. v. Meyer a. a. O. S. 240 ff.

[9] Note vom 12. Oktober und Patent vom 26. Oktober 1814 (Klüber, Akten Bd. I H. 1 S. 64 u. 65).

ausgearbeitet war[10]. Die Verhandlungen begegneten vielfachen Schwierigkeiten, indem Bayern und Württemberg, eifersüchtig auf die Bewahrung ihrer neuerworbenen Souveränität, die Befugnisse der Bundesgewalt möglichst einzuschränken bestrebt waren. Doch blieben die Beratungen nicht ohne Erfolg, indem allmählich eine gewisse Annäherung der Standpunkte stattfand. Dagegen protestierten die Vertreter von 29 kleineren Staaten am 16. November gegen den Ausschlufs von den Verhandlungen[11]. Um Mitte November kam aber infolge der inzwischen unter Österreich, Preufsen und England eingetretenen Differenzen über die sächsisch-polnische Frage die ganze Angelegenheit zum Stillstand[12].

Erst nachdem diese Differenzen beigelegt waren, nahmen im Februar 1815 Österreich und Preufsen zunächst untereinander die Verhandlungen wieder auf, beschlossen aber demnächst, die Vertreter aller deutschen Staaten zu denselben hinzuzuziehen. Durch die Nachricht von Napoleons Rückkehr aus Elba erhielt die Sache eine raschere Förderung. Am 23. Mai wurden die Konferenzen wieder eröffnet, zu welchen aufser den fünf früher beteiligten Staaten noch Sachsen, Baden, Hessen-Darmstadt, Luxemburg, Holstein und fünf Vertreter der übrigen Fürsten und Freien Städte hinzugezogen wurden. Die Grundlage der Beratungen bildete ein von Österreich, Preufsen und Hannover vereinbarter Entwurf[13]. Schon dieser Entwurf hatte sich auf die für die Herstellung einer Gesamtverfassung Deutschlands notwendigsten Bestimmungen beschränkt und war in Bezug auf die Selbständigkeit der Einzelstaaten möglichst schonend vorgegangen. Trotzdem erfuhr er in den Beratungen noch wesentliche Abschwächungen. Am 8. Juni kam unter den vorhandenen Vertretern die deutsche Bundesakte zu stande[14]; die Unterzeichnung und Untersiegelung der Reinschrift fand zwei Tage später, am 10. Juni, statt. Baden und Württemberg hatten sich an dem Abschlufs nicht beteiligt; es trat vielmehr Baden erst am 26. Juli und Württemberg erst am 1. September bei[15]. Die Eröffnung des Bundestages zu Frankfurt a. M. erfolgte am 5. November 1816.

Der deutsche Bund war weder der Rechtsnachfolger des deutschen Reiches noch der des Rheinbundes. Von einem Eintritt in die Rechtsverhältnisse dieser beiden Gemeinwesen konnte daher, soweit ein solcher überhaupt möglich war, nur für die einzelnen Staaten die Rede sein, Doch hat der Bund die Fortdauer der durch den R. D. H. S. von 1803 fest-

---

[10] Der am 13. September von Hardenberg an Metternich mitgeteilte Entwurf steht bei Klüber, Akten a. a. O. S. 45 ff., der vereinbarte Entwurf ebenda S. 57 ff. und bei Schmidt a. a. O. S. 209 ff.
[11] Klüber Akten a. a. O. S. 72 ff.
[12] Schmidt a. a. O. S. 287 ff.
[13] Klüber, Akten Bd. II S. 314 ff.
[14] G. v. Meyer Bd. II S. 1 ff.
[15] Beitrittsurkunde bei G. v. Meyer a. a. O. S. 15 ff.

gesetzten Renten ausdrücklich garantiert[16] und die Zahlung der Schulden der Reichsoperationskasse als einen Akt der Billigkeit anerkannt[17].

### 2. Quellen des deutschen Bundesrechtes.

### § 39.

Die Quellen des deutschen Bundesrechtes waren:

I. Die sogenannten Grundgesetze des Bundes, nämlich:

1. Die Bundesakte vom 8. Juni 1815. Sie umfaſst 20 Artikel, von denen Artikel 1—11 die allgemeinen Bestimmungen, d. h. die auf den Bund bezüglichen Festsetzungen, Artikel 12—19 die besonderen Bestimmungen, d. h. gleichmäſsige Vorschriften über gewisse staatsrechtliche Gegenstände für die einzelnen Bundesstaaten, Artikel 20 die Ratifikationsklausel enthält. Die ersten 11 Artikel sind in die Wiener Kongreſsakte aufgenommen und erscheinen dort als Artikel 53—63, Artikel 64 erklärt, daſs auch die besonderen Bestimmungen dieselbe Kraft haben sollen, als wenn sie einen förmlichen Teil der Kongreſsakte bildeten.

2. Die Wiener Schluſsakte vom 15. Mai 1820, das Resultat der zu Wien zum Zweck der Ausbildung und Befestigung des Bundes gehaltenen Ministerialkonferenzen. Dieselbe wurde durch Plenarbeschluſs vom 8. Juni 1820 zum Grundgesetz des Bundes erhoben. Sie besteht aus 65 Artikeln, von denen Artikel 1—52 sich auf die Verhältnisse des Bundes, Artikel 53 bis 65 auf die inneren Verhältnisse der einzelnen Bundesstaaten beziehen.

Beide Grundgesetze haben den Charakter von völkerrechtlichen Verträgen[1].

II. Die Bundesbeschlüsse, d. h. Beschlüsse, welche die Bundesversammlung innerhalb ihrer Kompetenz faſste.

III. Gewohnheitsrecht, zu dessen Bildung jedoch der deutsche Bund wenig Veranlassung gegeben hat[2].

### 3. Mitglieder des Bundes.

### § 40.

Durch den ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814[1] waren Deutschland die Grenzen von 1792 und durch den zweiten

---

[16] B. A. Art. 15.

[17] B. B. vom 5. Oktober 1820 (G. v. Meyer a. a. O. S. 116), vom 5. November 1835, 15. November 1838, 28. Februar 1839 (a. a. O. S. 356 ff.).

[1] Abdrücke der Bundesgrundgesetze finden sich in verschiedenen Sammlungen, namentlich bei G. v. Meyer Bd. II S. 1 ff., 101 ff. und H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, Bd. I, Göttingen 1855, S. 2 ff. u. 15 ff.

[2] Ein Beispiel bei Zöpfl Bd. I § 111 S. 279 N. 1.

[1] G. v. Meyer Bd. I S. 240 ff.



Bayerische Staatsbibliothek München

Pariser Frieden vom 20. November 1815[2] die Grenzen von 1790 zurückgegeben worden. Die Regelung der Territorialverhältnisse in Deutschland erfolgte durch die Wiener Kongrefsakte vom 9. Juni 1815[3] und eine Reihe von speciellen Verträgen. Den definitiven Abschlufs der Territorialregulierungen bildete der Frankfurter Teritorialrecefs vom 20. Juli 1819[4].

Von den Rheinbundsfürsten blieben der Herzog von Aremberg und die beiden Salm mediatisiert[5]; während des Krieges gegen Frankreich entzog man auch noch dem Fürsten von der Leyen und dem Fürsten von Isenburg-Birstein ihre bisherige Souveränität[6]. Die napoleonischen Staaten Frankfurt, Berg, Würzburg und Westfalen wurden vernichtet, dagegen der Kurfürst von Hessen-Kassel, der Herzog von Braunschweig-Wolfenbüttel, der Kurfürst von Hannover, der Herzog von Oldenburg und die Freien Städte Hamburg, Lübeck, Bremen und Frankfurt restauriert. Österreich trat wieder in den Besitz von Istrien, Brixen, Trient, Tirol, Vorarlberg, Friaul, Littorale, Krain, Oberkärnten, des Inn- und Hausruckviertels und Salzburgs[7]. Preufsen erhielt seine alten Länder zum gröfsten Theil zurück[8], aufserdem etwa die Hälfte des Königreiches Sachsen[9], einen grofsen Teil des linken Rheinufers[10], das Grofsherzogtum Berg, das Herzogtum Westfalen, die Stadt Wetzlar, die nassau-oranischen Besitzungen[11] und Schwedisch-Pommern[12], dafür verzichtete es auf den gröfsten Teil seiner polnischen Besitzungen[13], Anspach und Bayreuth, Ostfriesland und Hildesheim. Bayern bekam als Entschädigung für seine Abtretungen an Österreich Würzburg und Aschaffenburg

---

[2] G. v. Meyer a. a. O. S. 299 ff.

[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 254 ff.

[4] G. v. Meyer a a. O. S. 343 ff.

[5] W. K. A. Art. 43.

[6] Beide kamen zunächst unter österreichische Hoheit. W. K. A. Art. 51 u. 52. — Später wurde die leyensche Grafschaft Geroldseck an Baden, die Länder des Fürsten von Isenburg teils an Kurhessen, teils an Darmstadt abgetreten. Frankf. Terr.-Recefs Art. 8 und 19. M. Meyer, Geschichte der Mediatisierung des Fürstentums Isenburg, München 1891.

[7] W. K. A. Art. 93. Frankf. Terr.-Recefs, Art. 1.

[8] W. K. A. Art. 23.

[9] W. K. A. Art. 15.

[10] W. K. A. Art. 25.

[11] W. K. A. Art. 24, 40, 42, 44.

[12] Schwedisch-Pommern war durch Artikel 7 des Kieler Friedens vom 14. Januar 1814 von Schweden an Dänemark abgetreten worden. Preufsen erwarb es von Dänemark durch einen Vertrag vom 4. Juni 1815 gegen Hingabe des in Artikel 29 der W. K. A. von Hannover abgetretenen Herzogtums Lauenburg. Der Kieler Frieden ist abgedruckt bei G. F. v. Martens, Supplément au receuil des principaux traités. Tome V (auch u. d. T.: Nouveau receuil de traités, Tom I) S. 666 ff., der Vertrag vom 4. Juni 1814 ebenda Tome VI bezw. II S. 349 ff.

[13] W. K. A. Art. 2.

Bayerische Staatsbibliothek München

sowie auf dem linken Rheinufer einen grofsen Teil der alten pfälzischen Besitzungen[14]. Der Rest des linken Rheinufers kam zum gröfsten Teil an das Grofsherzogtum Hessen[15], aufserdem erhielten Oldenburg, Sachsen-Koburg und Hessen-Homburg daselbst kleine Besitzungen[16]. Hannover erwarb Hildesheim, Goslar, Ostfriesland, die niedere Grafschaft Lingen und einen Teil von Münster[17]. Es erfuhren ferner Sachsen-Weimar und Hessen-Kassel kleine Gebietsvergröfserungen[18]. Dänemark bekam zu seinen früheren deutschen Besitzungen noch Lauenburg hinzu[19]. Der Fürst von Nassau-Oranien wurde König der Niederlande und Grofsherzog von Luxemburg[20]. — Der Graf von Bentink suchte für seine früher reichsunmittelbare Grafschaft Kniphausen den souveränen Besitz zu erlangen, wurde jedoch mit seinen desfallsigen Gesuchen abgewiesen. Am 8./20. Juni 1825 kam ein vom Bunde garantiertes Abkommen mit Oldenburg zu stande[21], wonach er die Landesregierung in dem Mafse, in welchem er sie zur Reichszeit besessen hatte, zurückerhielt, Oldenburg dagegen zu ihm in das frühere Verhältnis von Kaiser und Reich trat. Durch Verträge vom 13. April und 20. Juni 1854[22] ist die Grafschaft von Oldenburg vollständig erworben worden.

Im deutschen Bunde waren ursprünglich 40 Mitglieder vertreten, obwohl in der Bundesakte nur 38 namentlich aufgeführt sind[23]: der Kaiser von Österreich, der König von Preufsen, welche beide nur mit ihren früher zum Reiche gehörigen Besitzungen in den Bund eintraten[24], der König von Bayern, der König von Sachsen, der König von Hannover, der König von Württemberg, der Grofsherzog von Baden, der Kurfürst von Hessen, der

---

[14] W. K. A. Art. 44. Frankf. Terr.-Recefs Art. 2.

[15] W. K. A. Art. 47. Frankf. Terr.-Recefs Art. 19 u. 20.

[16] W. K. A. Art. 49. Frankf. Terr.-Recefs Art. 27—30. Der Herzog von Mecklenburg-Strelitz und der Graf von Pappenheim, welchen ebenfalls, letzterem unter preufsischer Souveränität, Besitzungen auf dem linken Rheinufer zugesagt waren, traten ihre Ansprüche gegen Geldentschädigung an Preufsen ab. Frankf. Terr.-Recefs Art. 33.

[17] W. K. A. Art. 27.

[18] W. K. A. Art. 37—39. Vertrag Preufsens und Sachsen-Weimars vom 22. September 1815, Preufsens und Hessens vom 16. Oktober 1815.

[19] Vgl. Note 12.

[20] W. K. Art. 65 u. 67.

[21] G. v. Meyer Bd. II S. 180 ff.

[22] G. v. Meyer a. a. O. S. 610 ff.

[23] Dies rührt daher, dafs die drei Häuser: Reufs-Schleiz, Reufs-Lobenstein und Reufs-Ebersdorf unter der Gesamtbezeichnung Reufs j. L. zusammengefafst wurden. Dasselbe war schon in dem Accessionsvertrage zum Rheinbund vom 18. April 1807 geschehen.

[24] Die Aufnahme der Provinz Preufsen und eines Teiles der Provinz Posen in den deutschen Bund, welche durch B. B. vom 11. und 22. April, 1. und 2. Mai 1848 (G. v. Meyer a. a. O. S. 481, 487, 498 u. 499) erfolgte, wurde durch den B. B. vom 3. Oktober 1851 (a. a. O. S. 564) wieder rückgängig gemacht.

Großherzog von Hessen, der König von Dänemark für Holstein und Lauenburg[25], der König der Niederlande für Luxemburg, der Herzog von Braunschweig, der Großherzog[26] von Mecklenburg-Schwerin, der Herzog von Nassau, der Großherzog[27] von Sachsen-Weimar, die Herzöge von Sachsen-Gotha, Sachsen-Koburg, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Hildburghausen, der Großherzog[28] von Mecklenburg-Streliz, der Großherzog[29] von Oldenburg, die Herzöge von Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg und Anhalt-Köthen, die Fürsten von Schwarzburg-Sondershausen und Schwarzburg Rudolstadt, die Fürsten von Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen, der Fürst von Liechtenstein, der Fürst von Waldeck, die Fürsten von Reuſs-Greiz (ä. L.), Reuſs-Schleiz, Reuſs-Lobenstein und Reuſs-Ebersdorf (j. L.), die Fürsten von Schaumburg-Lippe und Lippe, die Freien Städte Lübeck, Frankfurt, Bremen und Hamburg. Zu diesen 40 Mitgliedern trat durch Plenarbeschluſs vom 7. Juli 1817[30] noch hinzu der Landgraf von Hessen-Homburg, dessen Stimmverhältnis jedoch erst durch B. B. vom 17. Mai 1838[31] geregelt wurde.

Während des Bestehens des deutschen Bundes verminderte sich diese Mitgliederzahl auf 33. Im Jahre 1825 starb der sachsen-gothaische Mannsstamm aus. Die Regelung der Erbfolge erfolgte durch Erbteilungsvergleich vom 12. November 1826. Gotha kam an die koburger, Altenburg an die hildburghauser Linie, dafür trat jene Saalfeld und diese Hildburghausen an die meiningische ab. So entstanden die drei Herzogtümer Sachsen-Meiningen-Hildburghausen, Sachsen-Altenburg und Sachsen-Koburg-Gotha. — Im Jahre 1824 erlosch die Linie Reuſs-Lobenstein und im Jahre 1848 trat der letzte Fürst von Reuſs-Ebersdorf († 1853) die Regierung seines Landes an Schleiz ab, so daſs es seit der Zeit nur ein Fürstentum Reuſs j. L. gab. Diese Änderung blieb jedoch, da die drei reuſsischen Fürstentümer j. L. im Bunde nur eine Gesamtstimme geführt hatten, auf die Stimmverhältnisse ohne Einfluſs. — Im Jahre 1847 starb Anhalt-Köthen, im Jahre 1863 Anhalt-Bernburg aus, und es erfolgte die Vereinigung sämtlicher anhaltischen Lande zu einem einzigen Herzogtum. — Im Jahre 1866 erlosch auch die Linie Hessen-Homburg und ihre Besitzungen fielen an Darmstadt. — Die beiden hohenzollernschen Fürstentümer gingen durch Staatsvertrag vom 7. Dezember 1849 auf Preuſsen über.

---

[25] In der B. A. ist nur von Holstein die Rede, der König von Dänemark gab jedoch am 5. November 1816 die Erklärung ab (G. v. Meyer a. a. O. S. 16), daſs sich seine Mitgliedschaft auch auf Lauenburg erstrecken solle.
[26] W. K. A. Art. 34.
[27] W. K. A. Art. 35.
[28] W. K. A. Art. 34.
[29] W. K. A. Art. 33.
[30] G. v. Meyer a. a. O. S. 51.
[31] G. v. Meyer a. a. O. S. 352.

Luxemburg wurde durch Vertrag vom 19. April 1839[32] zur Hälfte an Belgien abgetreten, dafür trat der König der Niederlande dem deutschen Bunde mit Limburg bei[33].

Außerdem fanden unter den einzelnen deutschen Staaten kleinere Gebietsaustauschungen und -abtretungen, meist zum Zweck von Grenzregulierungen, statt. Von größerer Bedeutung sind die Abtretung des sachsen-koburgischen Herzogtums Lichtenberg auf dem linken Rheinufer an Preußen durch Vertrag vom 31. Mai 1834 und die Abtretung des oldenburgischen Jahdegebietes zur Anlegung eines Kriegshafens und Marineetablissements an Preußen durch Verträge vom 20. Juli und 1. Dezember 1853[34].

Die bundesgrundgesetzlichen Bestimmungen über die Mitgliedschaft des Bundes waren folgende. Ein einseitiger Austritt aus dem Bunde stand keinem Mitgliede frei[35]. Eine Aufnahme neuer Mitglieder durfte nur mit einstimmiger Genehmigung der vorhandenen stattfinden[36]. Abtretungen an fremde Mächte erforderten die Zustimmung des Bundes, während diese bei Abtretungen an Mitverbündete nicht erforderlich war. Bei Veränderungen im Besitzstande der Bundesglieder änderten sich die Rechte und Pflichten derselben nur mit Zustimmung des Bundes[37]. Namentlich hatte dieser bei Erbanfällen darüber zu entscheiden, ob die Plenarstimmen des erloschenen Hauses auf den succedierenden Stamm übergehen sollten[38].

### 4. Rechtlicher Charakter des deutschen Bundes.

### § 41.

Als Zweck des Bundes stellten die beiden Bundesgrundgesetze[1] übereinstimmend die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten hin. Unter der Erhaltung der äußeren Sicherheit war die Verteidigung des deutschen Gebietes gegenüber fremden Mächten verstanden. Bei der Erhaltung der inneren Sicherheit hatte man teils die Verhütung von Streitigkeiten zwischen den einzelnen deutschen Staaten, teils die Unterdrückung revolutionärer Bewegungen im Auge. Die Erhaltung der inneren Sicherheit sollte jedoch nur insoweit Sache des Bundes sein, als

---

[32] G. v. Meyer a. a. O. S. 369 ff.

[33] B. B. vom 18. August 1836, 11. Mai, 5. und 16. September 1839 (bei G. v. Meyer a. a. O. Bd. II S. 363 ff.).

[34] Über die Regulierung der Grenze vgl. Grenzreceß vom 31. März 1856, Vertrag vom 16. Februar 1864 und 20. Januar 1873.

[35] W. S. A. Art. 5.

[36] W. S. A. Art. 6, 12, 13.

[37] W. S. A. Art. 6.

[38] W. S. A. Art. 16.

[1] B. A. Art. 2 und W. S. A. Art. 1.

eine Störung derselben für ganz Deutschland zu befürchten stand. Die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den einzelnen Bundesstaaten war den Regierungen derselben überlassen[2]. In dieser Zweckbestimmung lag gleichzeitig auch die Kompetenzabgrenzung des Bundes[3].

Der deutsche Bund war ein Staatenbund[4]. Die W. S. A. bezeichnete ihn als „völkerrechtlichen Verein". Dieser Ausdruck war in zweifacher Beziehung durchaus zutreffend: die rechtliche Grundlage des Bundes bildete ein völkerrechtlicher Vertrag, und seine Herrschaft erstreckte sich nur auf Staaten, also auf völkerrechtliche Subjekte. Dagegen darf man ihm nicht die Bedeutung unterlegen, als ob der Bund ein bloſses vertragsmäſsiges Verhältnis unter den einzelnen deutschen Staaten gewesen sei[5]. Er war vielmehr ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes[6], ein Gemeinwesen, das innerhalb der ihm zugewiesenen Sphäre zu den einzelnen deutschen Staaten im Verhältnis der Überordnung sich befand. Es standen ihm Rechte und Pflichten zu, welche mit denen der Bundesglieder nicht identisch waren. Er hatte eine selbständige völkerrechtliche Persönlichkeit[7]. Er besaſs bestimmte Befugnisse gegenüber den einzelnen Gliedstaaten. Er war ein vermögensrechtliches Subjekt und konnte privatrechtliche Verbindlichkeiten eingehen[8]. Er hatte Organe, deren Beschlüsse seinen Willen repräsentierten[9]. Diese

---

[2] W. S. A. Art. 25.

[3] W. S. A. Art. 3: „Der Umfang und die Schranken, welche der Bund seiner Wirksamkeit vorgezeichnet hat, sind in der Bundesakte bestimmt, die der Grundvertrag und das erste Grundgesetz dieses Vereins ist. Indem dieselbe die Zwecke des Bundes ausspricht, bedingt und begrenzt sie zugleich dessen Befugnisse und Verpflichtungen." — Vgl. Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817 (G. v. Meyer Bd. II S. 40 ff.).

[4] Vgl. den Vortrag des Bundespräsidialgesandten in der ersten Sitzung der Bundesversammlung vom 5. November 1816, § 4. (Prot. Bd. I S. 16.)

[5] Es ist daher auch nicht ganz korrekt, wenn die W. S. A. Art. 2 sagt, der Bund bestehe „in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten".

[6] Die juristische Persönlichkeit des Bundes wird geleugnet von Held, Verfassungsrecht Bd. I § 188 S. 475, ausdrücklich anerkannt von Maurenbrecher, Staatsrecht § 106; K. E. Weiſs, System des deutschen Staatsrechtes § 26; Aegidi im Staatswörterbuch Bd. III S. 25 u. 33; Zöpfl Bd. I § 146 S. 357; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 86 ff.; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 4. — H. Schulze, Lehrbuch Bd. I § 44 S. 95, spricht dem deutschen Bunde lediglich eine völkerrechtliche Persönlichkeit zu. Viele Schriftsteller äuſsern sich gar nicht über die Frage.

[7] W. S. A. Art. 2 sagt, der Bund bestehe in seinen äuſseren Verhältnissen „als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht".

[8] Anderer Ansicht: Laband, Annalen des Deutschen Reiches 1873, S. 408.

[9] W. S. A. Art. 7: „Die Bundesversammlung stellt den Bund in seiner Gesamtheit vor und ist das beständige, verfassungsmäſsige Organ seines Willens und Handelns." W. S. A. Art. 10: „Der Gesamtwille des Bundes wird durch verfassungsmäſsige Beschlüsse der Bundesversammlung ausgesprochen."

Beschlüsse wurden — von einzelnen speciell normierten Fällen abgesehen — mit Majorität gefafst[10], ihre Entstehung war also keine vertragsmäfsige[11]. Sie verpflichteten die einzelnen Staaten[12], und die Bundesgewalt besafs in der Exekution ein Mittel, die Erfüllung derselben zu erzwingen[13].

Aber freilich bestand diese Unterordnung der Einzelstaaten unter den Bund nur für die Staatsgewalten derselben. Die einzelnen Staatsangehörigen standen in keiner direkten Beziehung zu dem Bunde. Die Bundesbeschlüsse verpflichteten sie unmittelbar gar nicht und wurden für sie nur durch Einführung seitens der Landesregierungen verbindlich. Versäumte eine Regierung diese Einführung, so machte sie sich dem Bunde gegenüber verantwortlich, aber Behörden und Unterthanen waren dann nicht verpflichtet, die Bundesbeschlüsse zu beobachten[14].

Die Behauptung, dafs die deutschen Staaten im Bunde völlig selbstständig oder souverän gewesen seien, ist daher nur insoweit richtig, als das Verhältnis zu ihren eigenen Unterthanen in Betracht kommt, dagegen nicht in ihren Beziehungen zum Bunde. Diesem waren sie, soweit die Sphäre seiner Kompetenz reichte, untergeordnet und erlitten insofern allerdings eine Minderung ihrer Souveränität[15].

---

[10] B. A. Art. 7.

[11] Eine vertragsmäfsige Entstehung der Bundesbeschlüsse wird von einem grofsen Teil der älteren Publizisten behauptet, z. B. Klüber, Öffentliches Recht des deutschen Bundes § 214; Maurenbrecher § 112; Weifs § 36; Jordan, Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechtes § 186. — Dagegen v. Dresch, Öffentliches Recht des deutschen Bundes § 67. In neuerer Zeit wird die Ansicht von der vertragsmäfsigen Entstehung der Bundesbeschlüsse, namentlich durch Laband, Staatsr. des deutschen Reichs Bd. I S. 7, 8, in Marquardsens Handb. S. 4 vertreten.

[12] W. S. A. Art. 32 und 53.

[13] W. S. A. Art. 32.

[14] W. S. A. Art. 32.

[15] Die Unterordnung der einzelnen Bundesstaaten unter die Bundesgewalt innerhalb der Kompetenzsphäre des Bundes ist in den bisherigen Bearbeitungen des Bundesrechtes nicht genügend hervorgehoben worden. Klüber behauptet zwar § 213, jeder einzelne Staat sei dem Bunde vertragsmäfsig untergeordnet, dagegen erklärt er § 214, dem Bunde stehe eine oberherrliche Gewalt über die Bundesgenossen und Bundesstaaten nicht zu, weil die Bundesbeschlüsse vertragsmäfsig errichtet würden. Die letztere Ansicht und Motivierung hat auch bei Klübers Nachfolgern Billigung erfahren, vgl. Maurenbrecher § 112; Weifs § 36; Jordan § 186. — Die späteren Schriftsteller gehen auf die Frage gröfstenteils gar nicht ein; H. A. Zachariä, der sie erörtert, gelangt zu keinem rechten Resultat, wenn er Bd. II § 262 S. 703 N. 1 sagt: „Die Frage, ob die souveränen Bundesglieder den Bundesbeschlüssen gegenüber ebenso zur unbedingten Anerkennung verpflichtet seien, wie dies bei Unterthanen den Akten der Staatsgewalt gegenüber kraft des Prinzips staatlicher Ordnung der Fall sein mufs, kann nach der Natur des Bundesverhältnisses unmöglich bejaht werden, wenn auch andererseits dem Bunde die formale Berechtigung nicht abzusprechen ist, seine Beschlüsse trotz der Bestreitung ihrer Verbindlichkeit gegen das renitente Bundesglied durchzuführen.“ Übereinstimmend: Brie a. a. O. S. 86 ff.

### 5. Die Organisation der Bundesgewalt.

### § 42.

Träger der Bundesgewalt war die Gesamtheit der verbündeten Fürsten und Freien Städte Deutschlands. Die Fürsten besafsen die Mitgliedschaft allerdings für ihre Staaten und daher nur solange, als sie sich im Besitz der Staatsgewalt befanden. Aber die Staaten wurden dem Bunde gegenüber vollständig durch die Person ihrer Fürsten repräsentiert; nicht sie, sondern diese erschienen als Mitglieder des Bundes. Wenn ein Staat einem anderen Bundesfürsten zufiel, so wurde dieser nicht zweifaches, sondern blieb nur einfaches Mitglied des Bundes, ebenso wie diejenigen Souveräne, welche mehrere Staaten in der Form der Personalunion vereinigten (Luxemburg und Limburg, Holstein und Lauenburg), dem Bunde gegenüber nur eine einfache Mitgliedschaft besafsen[1].

Repräsentant dieser Träger der Bundesgewalt und einziges Organ des Bundes war die Bundesversammlung oder der Bundestag[2], ein permanenter[3] Gesandtenkongrefs in Frankfurt am Main[4]. Das Präsidium in demselben führte Österreich[5], doch sollte dasselbe keinerlei bevorrechtigte Stellung, sondern nur die Befugnis zur formellen Leitung der Geschäfte gewähren[6].

Die Bundesversammlung hatte eine doppelte Art der Verhandlung: das Plenum und den Engeren Rat. Beide unterschieden sich hinsichtlich der Stimmenverteilung, der zu behandelnden Gegenstände und der Majorität, welche dabei den Ausschlag gab.

Im Plenum hatte jedes Mitglied mindestens eine Stimme[7], die gröfseren mehrere; im Engeren Rate dagegen besafs jedes Bundesmitglied höchstens eine Stimme, die kleineren waren zu Gesamtstimmen oder Kurien vereinigt. Es führten im Plenum Österreich und die fünf Königreiche (Preufsen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg) je 4 Stimmen, Baden, beide Hessen, Holstein und Lauenburg, Luxemburg und Limburg je 3, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und Nassau je 2, alle übrigen Staaten je 1 Stimme[8]. Die Gesamtzahl der Stimmen betrug ursprünglich 69, nach dem Beitritt von Hessen-Homburg 70, ver-

---

[1] Aegidi a. a. O. S. 34.

[2] B. A. Art. 4. W. S. A. Art. 8.

[3] B. A. Art. 7.

[4] B. A. Art. 9.

[5] B. A. Art. 5.

[6] Vortrag des Bundespräsidialgesandten in der ersten Sitzung vom 5. November 1816 § 4.

[7] Über die hinsichtlich der reufsischen Fürstentümer j. L. bestehende Ausnahme vgl. § 40 S. 99, 100.

[8] B. A. Art. 6.

minderte sich aber im Laufe der Zeit auf 64. — Im Engeren Rate existierten 17 Stimmen, darunter 11 sogenannte Virilstimmen, welche je einem einzelnen Bundesgliede, nämlich Österreich, Preufsen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Grofsherzogtum Hessen, Dänemark für Holstein und Lauenburg, Niederlande für Luxemburg und Limburg zustanden. Die 6 weiteren Stimmen waren sogenannte Kuriatstimmen [9]. Innerhalb der einzelnen Kurien wurde durch specielle Verträge unter den Beteiligten festgesetzt, wie die Entscheidung bei Meinungsdifferenzen erfolgte und welcher Staat stimmführend war, d. h. wessen Gesandter formell die Kuriatstimme abgab [10]. Die zwölfte Kurie bildeten die grofsherzoglich-herzoglich sächsischen Häuser. Hier hatte Weimar die Stimmführung. Stimmten die Instruktionen von Weimar und einem der herzoglichen Häuser überein, so konnte die Kuriatstimme in diesem Sinne abgegeben werden; stand auf der einen Seite Weimar, auf der anderen die drei herzoglichen Häuser, so erfolgte die Entscheidung alternierend durch Weimar und die übereinstimmende Instruktion der übrigen Regierungen. In der dreizehnten Kurie befanden sich Braunschweig und Nassau. Die Stimmführung wechselte von drei Monaten zu drei Monaten, die Entscheidung bei abweichenden Instruktionen von Gegenstand zu Gegenstand, jedoch so, dafs wer zuerst in einer Frage gestimmt hatte, auch in allen folgenden auf dieselbe Frage bezüglichen Abstimmungen die Entscheidung gab. Die vierzehnte Kurie umfafste die beiden mecklenburgischen Grofsherzogtümer. Hier führte Schwerin die Stimme; bei abweichenden Instruktionen gab Schwerin zweimal, Strelitz einmal den Ausschlag. In der fünfzehnten Kurie befanden sich Oldenburg, Anhalt und beide Schwarzburg. Oldenburg führte die Stimme und war zur Abgabe derselben in seinem Sinne berechtigt, wenn ihm ein anderes Mitglied zustimmte, wurde dagegen für überstimmt angesehen, wenn alle anderen entgegengesetzter Meinung waren. Die sechzehnte Kurie bestand aus den übrigen kleinen Fürstentümern: den hohenzollernschen Ländern bis zu ihrer Einverleibung in Preufsen, Liechtenstein, den reufsischen Fürstentümern, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck, wozu später noch Hessen-Homburg kam [11]. Die Stimmführung wechselte monatlich, die Entscheidung erfolgte durch Majorität, bei Stimmengleichheit sollte sich der Gesandte der Mehrzahl der übrigen Kurien anschliefsen. In der siebzehnten Kurie waren die vier Freien Städte vertreten. Unter ihnen fand ein jährlicher Wechsel in der Stimmführung statt. Die Entscheidung erfolgte durch Majorität, bei Stimmengleichheit gab die stimmführende Stadt den Ausschlag.

---

[9] B. A. Art. 4.

[10] Zöpfl Bd. I § 124 S. 297 ff.; H. A. Zachariä Bd. II § 252 S. 662 Note 12.

[11] B. B. vom 17. Mai 1838.

Die gewöhnliche Form der Verhandlung war die des Engeren Rates. Beratungen wurden immer im Engeren Rate geführt, zur Abstimmung waren folgende Gegenstände vor das Plenum verwiesen[12]: 1. Abfassung und Abänderung der Grundgesetze und Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betrafen, 2. organische Einrichtungen, d. h. bleibende Anstalten als Mittel zur Erfüllung des Bundeszweckes, 3. Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund, 4. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse. Die Frage, ob ein Gegenstand vor das Plenum oder vor den Engeren Rat gehörte, war in letzterem zu entscheiden[13].

Im Engeren Rate wurden die Beschlüsse regelmäfsig mit einfacher Majorität gefafst, bei Stimmengleichheit gab die Präsidialstimme den Aussschlag[14]. Im Plenum sollte grundsätzlich eine Majorität von $^2/_3$ der Stimmen entscheiden[15]. Diese Bestimmung war aber durch so viele Ausnahmen durchbrochen, dafs sie thatsächlich nur noch auf Kriegserklärungen und Friedensschlüsse Anwendung fand. Für alle anderen vor das Plenum gehörenden Angelegenheiten wurde Stimmeneinhelligkeit erfordert[16]. Das Erfordernis der Stimmeneinhelligkeit war aufserdem auch für Religionsangelegenheiten vorgeschrieben und zwar einerlei, ob sie im Plenum oder im Engeren Rate zur Erörterung gelangten[17]. Jedoch bedeutete Stimmeneinhelligkeit im Engeren Rate nur einen übereinstimmenden Beschlufs der 17 Kurien desselben, nicht eine Zustimmung sämtlicher Bundesglieder.

Diejenigen Beschlüsse, welche im Engeren Rate mit Einstimmigkeit gefafst wurden, waren demnach immer noch wirkliche Beschlüsse des Bundes, da sie gegen den Willen einzelner Mitglieder zu stande kommen konnten. Plenarbeschlüsse mit Stimmeneinhelligkeit hatten dagegen nur die Form von Willensäufserungen des Bundes, materiell waren sie vertragsmäfsige Vereinbarungen der einzelnen Bundesglieder, durch welche die Grundverträge abgeändert oder ergänzt wurden.

Wenn aber schon die Fortentwicklung des Bundes selbst an die freiwillige Zustimmung aller Bundesglieder geknüpft war, so verstand es sich von selbst, dafs ein Hinausgehen desselben über die ihm vertragsmäfsig zugewiesene Kompetenzsphäre nicht gegen den Willen einzelner Mitglieder stattfinden konnte. Unter diesen Gesichtspunkt fiel die Bestimmung, dafs über iura singulorum, d. h. Rechte, hinsichtlich deren die einzelnen Staaten nicht als Glieder des Bundes, sondern als selbständige Staaten in Betracht kamen, mit anderen Worten Rechte, welche von der Kompetenz des Bundes nicht berührt waren, nur mit Zustimmung der Be-

---

[12] B. A. Art. 6. W. S. A. Art. 12 u. 13.
[13] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 12.
[14] B. A. Art. 7.
[15] B. A. Art. 7.
[16] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 13.
[17] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 13.

teiligten Beschlüsse gefaſst werden konnten[18]. Hierher gehören ferner die sogenannten gemeinnützigen Anordnungen, d. h. Einrichtungen, welche nicht unter die anerkannten Bundeszwecke fielen, deren übereinstimmende Regelung aber im Interesse der verbündeten Staaten als wünschenswert erschien. Die B. A.[19] stellte sie zwar auch als Gegenstände der Plenarbeschlüsse hin. Aber genau genommen waren sie überhaupt keine Bundesangelegenheiten. Deshalb behandelte sie die W. S. A.[20] korrekterweise als solche Gegenstände, hinsichtlich deren die Bundesversammlung sich nur bestreben sollte, eine freiwillige Vereinbarung unter den Bundesgliedern zu stande zu bringen.

Die Rechte und Pflichten aller Bundesglieder sollten vollkommen gleich sein[21]. Eine Abweichung von diesem Prinzip und deshalb eine Auferlegung specieller Lasten auf ein einzelnes Bundesglied durfte deshalb nur mit dessen Zustimmung geschehen[22].

## § 43.

Die Geschäftsbehandlung in der Bundesversammlung richtete sich nach den Vorschriften der provisorischen Geschäftsordnung vom 14. November 1816[1] und der revidierten Geschäftsordnung vom 16. Juni 1854[2].

Sitzungen sollten ursprünglich zweimal die Woche, Montag und Donnerstag, gehalten werden[3], seit 1819 fanden sie aber nur einmal wöchentlich, am Donnerstag, statt[4]. Das Sitzungslokal war das Thurn- und Taxissche Palais in der Eschenheimer Gasse, zugleich die Wohnung des Bundespräsidialgesandten. Neben den ordentlichen Sitzungen konnten nach Bedürfnis auſserordentliche angesetzt werden[5]. Die Sitzungen waren teils förmliche, teils vertrauliche, letztere hatten keine amtliche Form und Wirkung, und es wurde in denselben kein Protokoll geführt[6].

Die Verhandlung jedes Gegenstandes muſste drei Stadien durchmachen; den ersten Antrag, die Erörterung und die endliche Abstimmung. Dazu waren 2 bis 4 Sitzungen, in der Regel 3 erforderlich. Fand eine vierte Sitzung statt, so wurde in dieser lediglich die sogenannte Schluſsziehung vorgenommen. Auf zwei Sitzungen beschränkte sich die Verhandlung, wenn die Beratung sofort an den Antrag angeschlossen wurde; dies konnte jedoch

---

18 W. S. A. Art. 15.
19 B. A. Art. 6.
20 W. S. A. Art. 64.
21 B. A. Art. 3. W. S. A. Art. 2.
22 W. S. A. Art. 15.
1 G. v. Meyer Bd. II S. 32 ff.
2 G. v. Meyer a. a. O. S. 596 ff.
3 G. O. vom 14. November 1816 I.
4 G. O. vom 16. Juni 1854 § 1.
5 G. O. vom 16. Juni 1854 § 2.
6 G. O. vom 16. Juni 1854 §§ 4–6.

nur mit Zustimmung aller Bundestagsgesandten geschehen[7]. Die Frist zur Instruktionseinholung betrug 14 Tage bis 4 Wochen[8].

Die Mehrheit bei der Abstimmung wurde nach der Zahl der berechtigten Stimmen berechnet mit Abzug derjenigen, auf deren Abgabe aus genügenden Gründen verzichtet wurde oder welche suspendiert waren[9]. Die nicht abgegebenen Stimmen, einschliefslich derjenigen, auf welche aus nicht genügenden Gründen verzichtet war, zählte man der Majorität oder Stimmeneinhelligkeit zu[10]. Eine Verpflichtung zur Abgabe der Stimme bestand nicht, ebensowenig eine Verpflichtung, sich in bestimmten Fällen der Stimme zu enthalten.

Die Bundesversammlung konnte sich im Sommer bis zu vier Monaten, vom Juli bis zum Oktober vertagen; während dieser Zeit mufsten der Bundespräsidialgesandte oder sein Substitut und vier andere Bundestagsgesandte in Frankfurt anwesend sein[11].

Hinsichtlich der Veröffentlichung der Bundesprotokolle bestimmte die provisorische Geschäftsordnung vom 14. Nov. 1816[12], dafs darüber die Bundesversammlung in jedem einzelnen Falle Beschlufs zu fassen habe. Der B. B. von demselben Tage, durch welchen die G.O. angenommen wurde[13], fügte den Grundsatz hinzu, dafs die Veröffentlichung Regel, die Nichtveröffentlichung eine speciell festzusetzende Ausnahme sein solle. Der B. B. vom 1. Juli 1824[14] ordnete dagegen die Aufnahme einer doppelten Art von Protokollen an: einer öffentlichen Ausgabe, die für das Publikum bestimmt war, und sogenannter Separatprotokolle für die Regierungen, welche loco dictaturae gedruckt werden sollten. Da alle wichtigeren Sachen von der Veröffentlichung ausgenommen wurden, so verlor sich das Interesse des Publikums sehr bald und die sogenannte Quartausgabe ging ein. Ein B. B. vom 7. April 1848[15] bestimmte zwar, dafs es künftighin mit der Veröffentlichung wieder wie vor dem Jahre 1824 gehalten werden sollte, aber die reaktivierte Bundesversammlung kehrte sich daran nicht. Auch die Bestimmungen des B. B. vom 17. November 1851[16] über eine auszugsweise Veröffentlichung in den Tagesblättern wurden nur mangelhaft ausgeführt. Erst der B. B. vom 8. März 1860[17] ordnete wieder eine regelmäfsige Veröffentlichung mittelst einer besonderen

---

[7] G. O. vom 16. Juni 1854 § 30a.
[8] G. O. vom 16. Juni 1854 § 24.
[9] G. O. vom 16. Juni 1854 § 11.
[10] G. O. vom 16. Juni 1854 §§ 10, 13, 25.
[11] G. O. vom 16. Juni 1854 § 36 ff.
[12] G. O. vom 14. November 1816 III 7e.
[13] G. v. Meyer a. a. O. S. 32.
[14] G. v. Meyer a. a. O. S. 156.
[15] G. v. Meyer a. a. O. S. 479.
[16] G. v. Meyer a. a. O. S. 565.
[17] G. v. Meyer Bd. III S. 13.

Sammlung[18] an, daneben sollte die auszugsweise Publikation in den Tagesblättern fortbestehen[19].

Bundestags-Kommissionen oder -Ausschüsse hieſsen die Ausschüsse von Bundestagsgesandten zur Vorbereitung und Ausführung gewisser Geschäfte oder Beaufsichtigung gewisser Angelegenheiten. Einige derselben waren permanent, so z. B. der Exekutionsausschuſs, der Finanzausschuſs, der Militärausschuſs, die Reklamationskommission zur Begutachtung der Eingaben von Privaten. Die Wahl derselben erfolgte durch die Bundesversammlung im Engeren Rate mit relativer Stimmenmehrheit[20].

Wohl zu unterscheiden von den Bundestagskommissionen sind die Bundeskommissionen, d. h. Kommissionen, die von der Bundesversammlung eingesetzt waren, aber nicht aus Bundestagsgesandten bestanden, zur Beratung und Verwaltung gewisser, namentlich technischer Angelegenheiten. Zu diesen gehörten die technische Militärkommission in Frankfurt am Main[21], die Centraluntersuchungskommission zu Mainz[22], die Centralkommission für politische Untersuchungen[23], die Kommission zur Auseinandersetzung des reichskammergerichtlichen Archivs zu Wetzlar[24].

Die Bundesbeamten wurden durch das Kanzlei-, Registratur- und Kassenpersonal des Bundes gebildet. Sie standen unter dem Präsidium und wurden auf Vorschlag desselben von der Bundesversammlung angestellt.

## § 44.

Die Bundestagsgesandten waren instruierte Vertreter, von ihren Kommittenten abhängig und für die Befolgung ihrer Instruktion lediglich diesen verantwortlich[1]. Sie besaſsen alle völkerrechtlichen Rechte der Gesandten und hatten namentlich der Stadt Frankfurt gegenüber Exterritorialität in Anspruch zu nehmen[2]. Dem Range nach galten sie als Gesandte zweiter Klasse.

---

[18] 1860 in Quart, 1861—66 in Folio.

[19] Es giebt demnach folgende Ausgaben der Bundesprotokolle: 1. die offizielle Folioausgabe „Protokolle der deutschen Bundesversammlung nebst den loco dictaturae gedruckten Separatprotokollen und Beilagen“; 2. von 1816—28 die sogenannte Quartausgabe für das Publikum; 3. von 1860—66 wieder eine Ausgabe für das Publikum, deren erster Band in Quart, die andern in Folio erschienen sind.

[20] G. O. vom 16. Juni 1854 § 26, G. O. für die Bundestagskommissionen vom 29. April 1819 (bei G. v. Meyer Bd. II S. 80 ff.).

[21] G. O. der technischen Militärkommission vom 15. März 1819 (bei G. v. Meyer a. a. O. S. 78 ff.).

[22] B. B. vom 20. September 1819 (G. v. Meyer a. a. O. S. 89 ff.).

[23] B. B. vom 20. Juni 1833 (G. v. Meyer a. a. O. S. 285 ff.).

[24] B. B. vom 25. Januar 1821 (G. v. Meyer a. a. O. S. 216 ff.).

[1] W. S. A. Art. 8.

[2] Note der Bundesversammlung an die Freie Stadt Frankfurt vom 22. Oktober 1816 (G. v. Meyer Bd. II S. 29).

### 6. Rechte der Bundesangehörigen.

§ 45.

Jeder Angehörige eines deutschen Staates war gleichzeitig Angehöriger des deutschen Bundes. Diese Angehörigkeit hatte kein unmittelbares Unterwerfungsverhältnis unter den Bund und keinerlei unmittelbare Verpflichtung gegen denselben zur Folge. Wohl aber waren den Bundesangehörigen — und hierin liegt die Bedeutung der Bundesangehörigkeit — durch die Bundesakte gewisse Rechte zugesichert, welche ihnen von der Staatsgewalt des betreffenden Einzelstaates gewährt werden mufsten. Dies war mit dem Charakter des Staatenbundes vollkommen vereinbar, da durch eine derartige Festsetzung nur eine Herrschaft der Bundesgewalt über die Einzelstaaten begründet wurde.

Die allgemeinen Rechte, welche die Bundesakte den Bundesangehörigen zusicherte, waren folgende: 1. Religionsfreiheit insofern die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien, d. h. der Katholiken, Lutheraner und Reformierten in den Ländern und Gebieten des deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte begründen konnte. Es wurde aufserdem versprochen, die Bundesversammlung werde in Beratung ziehen, wie die bürgerliche Verbesserung der Bekenner des jüdischen Glaubens zu bewirken sei, insonderheit, wie ihnen der Genufs der bürgerlichen Rechte gegen Übernahme der bürgerlichen Pflichten in den Bundesstaaten gesichert werden könne[1]. 2. Das Recht, Grundeigentum in jedem Bundesstaate unter denselben Bedingungen wie Inländer zu erwerben. 3. Die Befugnis, in einen anderen Bundesstaat, der sie erweislich zu Unterthanen annehmen wollte, wegzuziehen, sowie das Recht, in Civil- oder Miltärdienste eines anderen Bundesstaates zu treten, beides unter der Voraussetzung, dafs keine Verbindlichkeit zu Militärdiensten gegen das eigene Vaterland im Wege stand. 4. Freiheit von aller Nachsteuer, insofern das Vermögen in einen anderen deutschen Bundesstaat überging[2].

Neben diesen allgemeinen Rechten enthielt die Bundesakte noch besondere Zusicherungen für gewisse Personen und Klassen. — Den früheren reichsständischen Geschlechtern sollten folgende Rechte zustehen: Ebenbürtigkeit mit den regierenden Fürstenhäusern, Landstandschaft, Privilegien hinsichtlich der Besteuerung, Freiheit des Aufenthaltes in jedem zum Bunde gehörigen und mit demselben in Frieden lebenden Staate, Autonomie, privilegierter Gerichtsstand, Befreiung von der Militärpflicht, Civil- und Kriminalgerichtsbarkeit in erster und, wo die Besitzungen grofs genug waren, in zweiter Instanz, Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen

[1] B. A. Art. 16.
[2] B. A. Art. 18 (2—4).

sowie über milde Stiftungen[3]. Dem ehemaligen Reichsadel, d. h. den reichsunmittelbaren, nicht reichsständischen Familien, wurde Freiheit des Aufenthaltes, Autonomie, Landstandschaft, Patrimonial- und Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privilegierter Gerichtsstand zugesichert[4]. Der Bund garantierte die Fortdauer der auf den Rheinschiffahrts-Octroi angewiesenen Renten und die durch den R. D. H. S. von 1803 getroffenen Verfügungen über Schuldenwesen und Pensionen[5]. Das fürstliche Haus Thurn und Taxis sollte in dem durch den R. D. H. S. von 1803 oder spätere Verträge bestätigten Besitz und Genufs der Posten bleiben[6].

### 7. Die Gesetzgebung des Bundes.

### § 46.

Die namentlich von älteren Schriftstellern aufgestellte Behauptung, der Bund besitze überhaupt keine gesetzgebende Gewalt[1], war insoweit richtig, als derselbe nicht die Befugnis hatte, Gesetze mit unmittelbar verbindlicher Kraft für die Angehörigen der einzelnen Bundesstaaten zu erlassen. Dagegen befand er sich in der Lage, allgemeine Normen vorzuschreiben, welche die einzelnen Bundesglieder verpflichteten. Diese hatten den Charakter von Bundesgesetzen und wurden auch von der W. S. A. als solche bezeichnet[2].

---

[3] B. A. Art. 14.
[4] B. A. Art. 14.
[5] B. A. Art. 15.
[6] B. A. Art. 15.

[1] Klüber § 214 behauptete, Bundesgesetze im eigentlich juristischen oder legislativen Sinne gebe es nicht, weil alle Beschlüsse des Bundes vertragsmäfsig errichtet würden. Dieser Behauptung trat v. Dresch § 67 entgegen, indem er mit Recht hervorhob, dafs der Grundsatz der vertragsmäfsigen Errichtung nur für die Grundgesetze zutreffe. Andere Schriftsteller, Jordan § 186, Maurenbrecher § 115 und Weifs § 65, nahmen zwar die Klübersche Ansicht von der vertragsmäfsigen Entstehung der Bundesbeschlüsse an, erklärten diese aber nichtsdestoweniger für Gesetze, weil das Wesen der Gesetze nicht von der Form ihrer Entstehung abhänge, sondern in ihrer allgemein verbindlichen Kraft bestehe. — Von neueren Schriftstellern haben sich Zöpfl Bd. I § 151 S. 371 und Aegidi S. 37 unzweideutig für das Vorhandensein einer gesetzgebenden Gewalt des Bundes ausgesprochen, und wenn H. A. Zachariä Bd. II § 262 S. 704 und H. Schulze, Lehrbuch Bd. I § 47 S. 101 die Existenz einer solchen in Abrede stellen, so soll damit wohl nur gesagt sein, dafs die Bundesgesetzgebung die Unterthanen der einzelnen Staaten nicht unmittelbar gebunden habe. Anderer Meinung sind dagegen die § 13 S. 37 N. 5 angeführten Schriftsteller, welche allen Beschlüssen der Organe eines Staatenbundes den Charakter vertragsmäfsiger Vereinbarungen beilegen. Vgl. auch Laband, Staatsr. S. 8, in Marquardsens Handb. S. 4. Übereinstimmend: Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 90 N. 1; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 310 ff.

[2] W. S. A. Art. 11.

Dem Bunde stand zunächst ein unbedingtes Gesetzgebungsrecht in Bezug auf seine eigenen Angelegenheiten zu[3]. Beschlüsse der Bundesversammlung, welche den Bund selbst zum Gegenstande hatten, waren ohne weiteres verbindlich; sie bedurften keiner Publikation. Zu den Bundesgesetzen dieser Art gehörten auch die authentischen Interpretationen der Bundesgesetze, namentlich der Bundesgrundgesetze. Für letztere war selbstverständlich, ebenso wie für die Abänderungen, ein Plenarbeschlufs mit Stimmeneinhelligkeit erforderlich[4].

Diejenigen Bundesgesetze, welche in die Verhältnisse der einzelnen Staaten eingriffen, hatten nicht ohne weiteres verbindliche Kraft für die Angehörigen derselben. Wohl aber entstand, soweit sie innerhalb der Kompetenz des Bundes lagen, für die Bundesglieder die Verpflichtung, sie bei sich einzuführen[5]. Bei Gründung des Bundes galt in den meisten deutschen Staaten der Monarch noch als alleiniger Inhaber der Gesetzgebungsgewalt; die Einführung der Bundesgesetze konnte daher ohne weiteres durch einen von ihm ausgehenden Gesetzgebungsakt erfolgen. Dies änderte sich mit der Entstehung konstitutioneller Verfassungen. Durch sie wurde der Grundsatz anerkannt, dafs Gesetze nur mit Zustimmung der Landtage erlassen werden konnten. Einige Verfassungen beschränkten diese Bestimmung allerdings insofern, als sie die Einführung von Bundesbeschlüssen durch blofse Publikation derselben seitens des Monarchen gestatteten[6]. Wo aber eine solche Festsetzung nicht bestand, da war zu der Einführung eines Bundesbeschlusses, der gesetzliche Vorschriften enthielt, ein Akt der Landesgesetzgebung erforderlich[7]. Zwangsmittel, durch welche der Landtag hätte angehalten werden können, dem Beschlusse zuzustimmen, gab es freilich nicht. Wenn aber die Einführung des betreffenden Bundesbeschlusses unterblieb, so machte sich der Staat dem Bunde gegenüber verantwortlich und dieser konnte auf dem Wege der Exekution gegen ihn vorgehen[8]. Dafs die Einführung der Bundesbeschlüsse trotzdem thatsächlich sehr häufig nicht geschah, war lediglich eine Folge der politischen Ohnmacht des Bundes.

---

[3] W. S. A. Art. 4.

[4] Vgl. § 42 S. 106.

[5] W. S. A. Art. 32. Westerkamp a. a. O. S. 313 scheint auch für diese Bundesgesetze eine unmittelbar verpflichtende Kraft anzunehmen und eine Einführung durch die Bundesglieder nicht für erforderlich zu erachten.

[6] Sächs. Verf. § 89, Hann. St. G. G. vom 6. Aug. 1840 § 2, Württemb. Verf. § 3, Bad. Verf. § 2, Hess. Verf. § 2, Braunschw. N. L. O. § 12, Sachs. Kob.-Goth. St. G. G. § 2, S.-Altenb. L. G. G. § 12, Oldenb. Verf. § 2, Reufs j. L. St. G. G. § 2, Schwarzb.-Sonderh. Verf. § 3.

[7] Die Behauptung Aegidis S. 37, bei der Publikation der Bundesbeschlüsse seien die Formen der Landesgesetzgebung nicht zu beobachten gewesen, ist mit dem Charakter des Staatenbundes nicht vereinbar. Übereinstimmend: Brie a. a. O. S. 90.

[8] W. S. A. Art. 32.

### 8. Das Eingreifen des Bundes in die inneren Verhältnisse der Bundesstaaten.

### § 47.

Die Regierung der einzelnen Staaten war im allgemeinen dem Einfluſs des Bundes entzogen. Nur dann konnte die Bundesgewalt in dieselbe eingreifen, wenn entweder eine Verletzung der Bundesgesetze vorgekommen oder die innere Sicherheit des Bundes bedroht war.

Die Bundesakte hatte den Bundesangehörigen sowie einzelnen Personen und Klassen derselben gewisse Rechte zugesichert, welche ihnen die Staatsgewalten der Einzelstaaten gewähren muſsten. Im Unterlassungsfalle lag es der Bundesversammlung ob, auf geschehene Anzeige hin die Erfüllung dieser Verbindlichkeiten zu bewirken [1]. Besondere Einrichtungen waren für die Beschwerden der früher reichsständischen und reichsunmittelbaren Geschlechter getroffen [2]. Diese sollten von demjenigen zweitinstanzlichen Gerichte, welches für andere Rechtssachen derselben zuständig war, untersucht und auf Grund dieser Untersuchung entweder von der Bundesversammlung selbst oder von einer besonderen richterlichen Instanz entschieden werden. Letztere wurde so gebildet, daſs die Bundesversammlung aus der Liste der Spruchmänner für das Bundesschiedsgericht (s. S. 114) vier ernannte und daſs diese vier, oder im Falle der Stimmengleichheit an ihrer Stelle die Bundesversammlung, einen fünften als Obmann wählten.

Die Bundesakte hatte ferner bestimmt, daſs in allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung stattfinden werde [3], und die Bundesversammlung sollte darüber wachen, daſs diese Bestimmung in keinem Bundesstaate unerfüllt blieb [4]. Sie war auch berechtigt, auf Ansuchen eines Bundesgliedes die Garantie für die in dessen Lande eingeführte Verfassung zu übernehmen. Durch eine solche Übernahme erhielt sie die Befugnis, auf Anrufen der Beteiligten die Verfassung aufrecht zu erhalten und die über Auslegung oder Anwendung derselben entstandenen Irrungen, sofern dafür nicht anderweitige Mittel oder Wege gesetzlich vorgeschrieben waren, durch gütliche Vermittelung oder kompromissarische Entscheidung beizulegen [5]. Kraft einer speciellen Vorschrift sollte die Bundesversammlung alle Verfassungsstreitigkeiten in der Freien Stadt Frankfurt entscheiden [6].

In der Bundesakte war endlich festgesetzt, daſs in allen

---

[1] W. S. A. Art. 53.
[2] B. B. vom 15. September 1842 (G. v. Meyer a. a. O. S. 408).
[3] B. A. Art. 13.
[4] W. S. A. Art. 54.
[5] W. S. A. Art. 60.
[6] W. K. A. Art. 46, W. S. A. Art. 61.

Bundesstaaten Gerichte dreier Instanzen bestehen sollten[7], ein Grundsatz, über dessen Erfüllung die Bundesversammlung ebenfalls zu wachen hatte[8]. Im Anschluſs an diese Bestimmung[9] wurde ferner verordnet, daſs die Bundesversammlung Beschwerden über Justizverweigerung in den einzelnen Bundesstaaten anzunehmen und deren Abstellung zu bewirken habe. Die Beurteilung dieser Beschwerden richtete sich nach der Verfassung und den Gesetzen des Landes[10].

Auſserdem konnte die Bundesgewalt in die inneren Verhältnisse eines Landes dann eingreifen, wenn die innere Sicherheit des Bundes bedroht war. Die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den einzelnen Bundesstaaten stand zunächst den Regierungen zu. Zu einem Einschreiten des Bundes wurde erfordert: 1. daſs die betreffende Bewegung die Sicherheit des gesamten Bundes bedrohte, 2. daſs die verfassungsmäſsigen und gesetzlichen Mittel erschöpft waren, und 3. daſs die Regierung entweder die Hilfe des Bundes angerufen hatte oder durch die Umstände gehindert wurde, dieselbe zu begehren. Keinesfalls durften die verfügten Maſsregeln von längerer Dauer sein, als die Regierung für notwendig erachtete[11]. Auch in Streitigkeiten zwischen Landesherren und Ständen durfte der Bund, falls es sich nicht um Aufrechterhaltung des Artikels 13 der B. A. handelte oder eine ausdrückliche Garantie übernommen war, nur unter diesen Voraussetzungen eingreifen. Letztere sollten jedoch auch dann als vorhanden erachtet werden, wenn die Stände die zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigerten oder deren Bewilligung durch anderweite Wünsche und Anträge bedingten[12]. Ehe die Regierungen jedoch die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchten, sollten sie die Entscheidung der Streitigkeiten durch Schiedsrichter veranlassen[13]. Um das Schiedsgericht zu bilden, wählten die 17 Stimmen des Engeren Rates von 3 zu 3 Jahren je 2 Männer, von denen einer dem juristischen, der andere dem administrativen Fache angehörte. Von diesen 34 bestimmte jeder der streitenden Teile 3, wobei jedoch die von der beteiligten Regierung bestellten Schiedsmänner nur mit Übereinstimmung beider Teile wählbar waren. Die 6 wählten aus den übrigen 28 ihren Obmann. Das Schiedsgericht trat nur auf Antrag der betreffenden Regierung in Wirksamkeit; es bestand jedoch für die Stände keine Pflicht zur Einlassung, und dasselbe hat deshalb thatsächlich niemals Funktionen ausgeübt.

---

[7] B. A. Art. 12.
[8] W. S. A. Art. 53.
[9] Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817. § 5.
[10] W. S. A. Art. 29.
[11] W. S. A. Art. 25 u. 26.
[12] B. B. vom 28. Juni 1832 Art. 2 (G. v. Meyer Bd. II S. 240 ff.).
[13] B. B. vom 30. Oktober 1834 (G. v. Meyer a. a. O. S. 316 ff.).

### 9. Die Thätigkeit des Bundes hinsichtlich des Verhältnisses der Bundesglieder zu einander[1].

## § 48.

Als eine Hauptaufgabe des Bundes wurde die Beilegung der unter den einzelnen Bundesstaaten entstehenden Streitigkeiten angesehen. Selbsthilfe galt als durch die Natur des Bundesverhältnisses ausgeschlossen. Um dieselbe zu verhüten, war eine zweifache Reihe von Einrichtungen getroffen: solche, welche sich auf die definitive Beilegung der Streitigkeiten, und solche, welche sich auf den Schutz des Besitzes bezogen.

Zur Errichtung eines stehenden Bundesgerichtes, welches, wie die Reichsgerichte, eine richterliche Instanz für alle unter den einzelnen Gliedern entstehenden Streitigkeiten gewesen wäre, hatte man sich bei der Gründung des Bundes nicht entschliefsen können, weil man die Existenz eines solchen mit der zugesicherten Souveränität der Bundesglieder nicht für vereinbar hielt.

Man begnügte sich vielmehr mit der Einrichtung einer austrägalgerichtlichen, also schiedsrichterlichen Instanz. Die B. A. bestimmte darüber Folgendes: Die Bundesglieder durften sich unter keinerlei Vorwand bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt verfolgen, sondern mufsten sie bei der Bundesversammlung anbringen. Letztere hatte zunächst eine Vermittelung durch einen Ausschufs zu versuchen und im Fall des Fehlschlagens derselben eine richterliche Entscheidung durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken[2]. Gegenstand dieses austrägalgerichtlichen Verfahrens waren also nur Streitigkeiten zwischen zwei oder mehreren Bundesstaaten, die zu völkerrechtlicher Selbsthilfe hätten Veranlassung geben können. Dagegen gehörten nicht dahin Streitigkeiten, welche das Verhältnis zum Bunde betrafen, oder Streitigkeiten über Gegenstände, welche der Staatsgewalt eines Bundesgliedes unterstanden und demgemäfs von den ordentlichen Gerichten desselben zu entscheiden waren. Zweifel darüber, ob ein Gegenstand sich zur austrägalgerichtlichen Verhandlung eignete, entschied die Bundesversammlung. Die Bildung

---

[1] R. Mohl, Die öffentliche Rechtspflege des deutschen Bundes. Stuttgart und Tübingen 1822. G. v. Struve, Erster Versuch auf dem Felde des deutschen Bundesrechtes, betreffend die verfassungsmäfsige Erledigung der Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern. Bremen 1830. K. F. Eichhorn, Betrachtungen über die Verfassung des deutschen Bundes in Bezug auf Streitigkeiten der Mitglieder desselben untereinander oder mit ihren Unterthanen. Berlin 1833. Leonhardi, Das Austrägalverfahren des deutschen Bundes. 2 Bde. Frankfurt a. M. 1838 u. 45.

[2] B. A. Art. 11. W. S. A. Art. 21—24. Bundes-Austrägal-Ordnung vom 16. Juni 1817 (G. v. Meyer Bd. II S. 47 ff.). B. B., das bei Aufstellung der Bundesausträgalinstanz zu beobachtende Verfahren betr., vom 3. August 1820 (G. v. Meyer a. a. O. S. 111).

der Austrägalinstanz ging in folgender Weise vor sich. Der Beklagte schlug drei unparteiische Bundesglieder vor; versäumte er es, so that es an seiner Stelle die Bundesversammlung. Von diesen wählte der Kläger eins, und das oberste Gericht desselben war das Austrägalgericht. Die Übernahme der Entscheidung war Bundespflicht. Das Gericht urteilte im Namen und anstatt der Bundesversammlung. Die Verhandlung sollte im Plenum oder in einem besonderen Austrägalsenate erfolgen[3]. Das Verfahren bestimmte sich nach der Landesprozeſsordnung, das Erkenntnis erfolgte in Ermangelung besonderer Entscheidungsnormen nach den in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechten. Ordentliche Rechtsmittel gegen die Entscheidung waren nicht zulässig, ebensowenig eine Nichtigkeitsbeschwerde[4], dagegen restitutio ex capite novorum. Diese muſste binnen vier Jahren nach dem Zeitpunkt, in welchem die nova aufgefunden waren, angebracht werden und hatte keinen Suspensiveffekt. — Durch die Einrichtung der Bundesausträgalinstanz waren vertragsmäſsige Austräge und Kompromisse unter den einzelnen Bundesgliedern nicht ausgeschlossen[5], wie es denselben auch freistand, ihre Streitigkeiten statt durch das Bundesausträgalgericht durch das Bundesschiedsgericht entscheiden zu lassen[6].

Wenn es zwischen Bundesgliedern zu Thätlichkeiten gekommen oder wenn solche zu befürchten waren, so hatte die Bundesversammlung Maſsregeln zu ergreifen, um der Selbsthilfe vorzubeugen oder Einhalt zu thun. Zu dem Ende muſste sie vor allem für Aufrechterhaltung des Besitzstandes sorgen. Wurde sie von einem Bundesgliede zum Schutze des Besitzstandes angerufen und war der jüngste Besitz streitig, so konnte sie ein benachbartes Bundesglied auffordern, die Thatsache des jüngsten Besitzes durch seinen obersten Gerichtshof summarisch untersuchen und durch diesen einen Bescheid abfassen zu lassen; die Vollziehung des Bescheides lag der Bundesversammlung ob[7].

Eine besondere Bestimmung über austrägalgerichtliches Verfahren bestand für einen Fall, indem es sich nicht um Streitigkeiten unter Bundesgliedern, sondern um Ansprüche von Privaten gegen diese handelte. Wenn nämlich bei solchen Forderungen die Person des Verpflichteten bestritten war und dieselben deshalb nicht befriedigt werden konnten, so hatte die Bundesversammlung die Vorfrage über die Person des Verpflichteten durch eine Austrägalinstanz entscheiden zu lassen[8]. Die beteiligten Privatpersonen traten in diesem Prozeſs gar nicht als Partei auf, sondern die Sache wurde formell als ein Streit unter

---

[3] B. B. vom 19. Oktober 1838 (G. v. Meyer a. a. O. S. 353).
[4] B. B. vom 25. Juni 1835 (G. v. Meyer a. a. O. S. 324).
[5] W. S. A. Art. 24.
[6] B. B. vom 30. Oktober 1834 Art. 12.
[7] W. S. A. Art. 19 u. 20.
[8] W. S. A. Art. 30.

den Bundesgliedern behandelt. Zu diesem Zwecke verteilte das Austrägalgericht unter ihnen die Parteirollen, an welche jedoch keinerlei rechtliche Folgen, namentlich hinsichtlich der Beweislast, geknüpft waren[9]. Auch mufsten in einem derartigen Verfahren die Fristen von Amts wegen beobachtet werden[10], da die als Parteien erscheinenden Staaten an der Einhaltung derselben kein Interesse hatten.

### 10. Die auswärtigen Verhältnisse des Bundes.

### § 49.

Die grundsätzliche Souveränität der deutschen Staaten äufserte sich auch in ihren Beziehungen zu auswärtigen Mächten. Sie behielten alle völkerrechtlichen Befugnisse und durften nur keine Verbindungen mit fremden Staaten eingehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet waren[1].

Der Bund war jedoch ebenfalls eine völkerrechtliche Gesamtmacht[2] und besafs als solche alle völkerrechtlichen Befugnisse, namentlich das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliefsen, Verträge und Bündnisse einzugehen, Gesandte zu schicken und zu empfangen[3]. Freilich hat er einen grofsen Teil dieser Befugnisse nicht ausgeübt. Repräsentiert wurde er auch in seinen auswärtigen Beziehungen durch die Bundesversammlung[4].

Sein Kriegsrecht sollte der Bund nur zum Zweck der Selbstverteidigung, zur Erhaltung der Selbständigkeit und äufseren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen Bundesstaaten geltend machen[5]. Die Besitzungen der Bundesglieder wurden durch den Bund garantiert[6], Kriegserklärungen des Bundes, welche für alle Bundesglieder verbindlich waren, mufsten im Plenum mit 2/3 Majorität beschlossen werden[7]. Bei Angriffen auf Bundesgebiet trat sofortiger Kriegszustand ein[8]. Beschlüsse über Verteidigungsmafsregeln im Fall der Gefahr eines Angriffes konnten im Engeren Rate mit Majorität gefafst werden[9]. Wurde das Vorhandensein einer Gefahr verneint,

---

9 B. B. vom 15. Sept. 1842 N. 2 (G. v. Meyer a. a. O. S. 408).
10 B. B. vom 19. Juni 1823 (G. v. Meyer a. a. O. S. 148).
1 B. A. Art. 11.
2 W. S. A. Art. 2.
3 B. A. Art. 11. W. S. A. Art. 35.
4 W. S. A. Art. 50. — Über die Formen des diplomatischen Verkehrs vgl. B. B. vom 12. Juni 1817 (G. v. Meyer a. a. O. S. 44 ff.).
5 W. S. A. Art. 35.
6 B. A. Art. 11.
7 W. S. A. Art. 40 u. 41.
8 W. S. A. Art. 39.
9 W. S. A. Art. 38 u. 41.

so blieb es trotzdem den einzelnen Bundesstaaten unbenommen, gemeinschaftliche Verteidigungsmaſsregeln untereinander zu verabreden[10]. Im Fall eines Bundeskrieges konnte auch der Friede nur vom Bunde geschlossen werden, über dessen Annahme ebenfalls das Plenum der Bundesversammlung mit 2/3 Majorität entschied[11]. Kein Mitglied des Bundes durfte einseitige Unterhandlungen mit dem Feinde führen, auch nicht diejenigen, welche auſserhalb des Bundes Besitzungen hatten[12]. Kriege, welche die letzteren Staaten in ihrer Eigenschaft als europäische Mächte führten, blieben dem Bunde an und für sich gänzlich fremd[13]. Er konnte jedoch auch aus Angriffen auf das auſserdeutsche Gebiet dieser Mächte eine Veranlassung zum Einschreiten hernehmen, wenn er darin eine Gefahr für seine eigene Sicherheit erblickte[14].

### 11. Das Heerwesen des Bundes[1].

### § 50.

In den Bundesgrundgesetzen waren nähere Bestimmungen über die Militärverfassung des Bundes nicht enthalten. Diese wurde vielmehr erst später durch eine Reihe von Bundesbeschlüssen geregelt[2].

Das Bundesheer beruhte auf den Kontingenten der Einzelstaaten. Es bestand aus zehn Armeecorps und einer Reserve-Infanteriedivision. Sieben dieser Armeecorps waren sogenannte „ungemischte“, drei derselben wurden von Österreich, drei von Preuſsen, eins von Bayern gestellt; drei waren „kombinierte“ Armeecorps, von denen das achte von Württemberg, Baden und Groſsherzogtum Hessen, das neunte vom Königreich Sachsen, Kurhessen, Luxemburg, Limburg und Nassau, das zehnte von Hannover, Holstein-Lauenburg, beiden Mecklenburg, Oldenburg

---

[10] W. S. A. Art. 42.

[11] W. S. A. Art. 12, 13, 49.

[12] W. S. A. Art. 48.

[13] W. S. A. Art. 47.

[14] W. S. A. Art. 46. — Dies geschah z. B. durch die B. B. vom 24. Juli und 9. Dezember 1854 (G. v. Meyer a. a. O. S. 605 u. 621), durch welche der Bund dem preuſsisch-österreichischen Schutz- und Trutzbündnisse vom 20. April 1854 und dessen späteren Zusätzen beitrat. Danach sollte jeder Angriff auf preuſsisches und österreichisches Gebiet, ja selbst auf die österreichischen Truppen in den Donaufürstentümern den Bund zur Unterstützung verpflichten.

[1] M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des deutschen Reiches, Preuſsische Jahrbücher Bd. XL S. 500 ff.

[2] B. B. vom 9. April 1821, die Kriegsverfassung des deutschen Bundes in ihren allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen betr. (G. v. Meyer, Bd. II. S. 133 ff.). B. B. vom 12. April 1821 und 11. Juli 1822, nähere Bestimmung der Kriegsverfassung des deutschen Bundes betr. (G. v. Meyer a. a. O. S. 136 ff.). Eine teilweise Revision dieser näheren Bestimmungen erfolgte durch den B. B. vom 4. Januar 1855 (G. v. Meyer a. a. O. S. 622 ff.).

und den Hansestädten gestellt wurde. Die übrigen kleinen Staaten bildeten die Reserve-Infanteriedivision[3].

Ursprünglich sollte die bereite streitbare Mannschaft der Kontingente ein Prozent der in der Bundesmatrikel vom 20. August 1818 angegebenen Bevölkerung, der Ersatz 1/6 Prozent derselben betragen[4]. Später wurde das Hauptkontingent auf 1 1/6, das Reservekontingent auf 1/3, das Ersatzkontingent auf 1/6 Prozent der Bevölkerung nach der Bundesmatrikel vom 14. April 1842 bestimmt[5]. Schliefslich erfolgte eine Zusammenziehung des Haupt- und Reservekontingentes zu einer Gesamtsumme (1 1/2 Prozent) und die Erhöhung des Ersatzkontingentes auf 1/3 Prozent der Bevölkerung[6]. Eine Inspektion der Kontingente durch den Bund sollte alle 5 Jahre stattfinden[7].

Eine Mobilmachung der Bundeskontingente konnte durch Beschlufs der Bundesversammlung angeordnet werden und mufste binnen vier Wochen vollendet sein[8]. Im Fall eines Krieges wählte die Bundesversammlung im Engeren Rate den Bundesoberfeldherrn und einen Generallieutenant als Stellvertreter. Dieser war der Bundesversammlung untergeordnet und ihr gegenüber verantwortlich. Den Operationsplan hatte er nach eigenem Ermessen zu entwerfen und in seinen Grundzügen der Bundesversammlung vorzulegen. Er konnte Unterhandlungen mit dem Feinde führen und eine zeitweilige Einstellung der Feindseligkeiten verabreden, zu einem eigentlichen Waffenstillstand war dagegen die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich[9]. Die Ernennung der Corpskommandanten erfolgte durch die betreffenden Regierungen, bei gemischten Corps auf Grund stattgehabter Vereinbarungen[10].

Bundesfestungen waren ursprünglich Mainz, Luxemburg und Landau[11]. Die Ausübung des Besatzungsrechtes in denselben war durch specielle Verträge der einzelnen dabei beteiligten Staaten geregelt[12]. Durch spätere Beschlüsse der

---

[3] Beilagen zur Kriegsverfassung Ziff. 9 (G. v. Meyer a. a. O. S. 703). B. B. vom 9. Dezember 1830 (G. v. Meyer a. a. O. S. 222).

[4] B. B. vom 12. April 1821 I §§ 1—4.

[5] B. B. vom 4. Jan. 1855. Erster Abschn. § 1.

[6] B. B. vom 27. April 1861 (G. v. Meyer Bd. III S. 29).

[7] B. B. vom 4. Jan. 1855 § 34.

[8] B. B. vom 4. Jan. 1855 § 35 u. 36.

[9] B. B. vom 9. April 1821 Art. 13–15, vom 11. Juli 1822 §§ 45—66, vom 4. Jan. 1855 § 37.

[10] B. B. vom 11. Juli 1822 §§ 67—75.

[11] Protocole pour régler les dispositions relatives aux territoires et places cédées par la France vom 20. November 1815 (G. v. Meyer Bd. I S. 291 ff.). Art. 10. B. B. vom 5. Oktober 1820 (G. v. Meyer Bd. II S. 116) u. 28. Juli 1825 (a. a. O. S. 171 ff.).

[12] Mainz: Vertrag zu Frankfurt zwischen Osterreich, Preufsen und Grofsherzogtum Hessen vom 30. Juni 1816 (G. v. Meyer a. a. O. S. 118). Militärkonvention zu Karlsbad zwischen Österreich und Preufsen vom 10. Aug. 1817 (G. v. Meyer a. a. O. S. 119 ff.). Luxemburg: Protokoll vom 15. Nov.

Bundesversammlung wurden auch Rastatt und Ulm zu Bundesfestungen erklärt[13]. Das Besatzungsrecht dieser Festungen ebenso wie das Eigentum an den Festungswerken stand dem Bunde zu, welcher seine Rechte durch Truppen der Einzelstaaten ausübte. Diese Rechte dürfen jedoch nicht als Staatsservituten aufgefaſst werden[14]. Denn sie standen dem Bunde nicht innerhalb eines fremden Gebietes, sondern innerhalb seines eigenen Gebietes zu.

### 12. Die Finanzen des Bundes.

### § 51.

Die Finanzen des Bundes waren auſserordentlich einfach. Der Haushalt desselben beruhte lediglich auf Beiträgen der Einzelstaaten. Diese wurden von der Bundesversammlung nach Bedürfnis ausgeschrieben[1]. Zur Aufnahme derselben bestanden zwei Kassen[2]: die Bundeskanzleikasse zur Bestreitung der Ausgaben für die Bundeskanzlei, in welche jede der siebzehn Stimmen des Engeren Rates einen gleichmäſsigen Beitrag zahlte, und die Bundesmatrikularkasse für alle anderen Ausgaben des Bundes. Die Beiträge zur letzteren richteten sich nach der Bevölkerung der einzelnen Staaten, wie sie durch die Bundesmatrikel festgestellt war[3].

---

1815 Art. 10, Verträge zu Frankfurt zwischen Preuſsen und Luxemburg vom 12. März 1817 u. 17 Nov. 1856 (G. v. Meyer a. a. O. S. 125 u. 663). Landau: Protokoll vom 15. Nov. 1815 Art. 10. Vertrag zu München zwischen Österreich und Bayern vom 14. April 1816 (G. v. Meyer a. a. O. S. 124).

[13] B. B. vom 26. März 1841 u. 11. Aug. 1842 (G. v. Meyer a. a. O. S. 405).

[14] Dies thut z. B. H. A. Zachariä Bd. II § 293 S. 835 und Artikel „Dienstbarkeiten, staatsrechtliche" im Staatswörterbuch Bd. III S. 293; Mejer, § 49 S. 182 N. 19; Clauss, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten, Tübingen 1894, S. 154. Der letztgenannte Schriftsteller will, um den Charakter der Besatzungsrechte als Staatsservituten aufrecht zu erhalten, als berechtigte Subjekte nur die besatzungsberechtigten Einzelstaaten anerkennen. Diese Auffassung ist aber mit den betreffenden Festsetzungen nicht im Einklang, welche die Festungen ausdrücklich als Festungen des Bundes bezeichnen. Vgl. namentlich Protokoll vom 20. November 1815 Art. X („les places de Mayence, Luxembourg et Landau sont déclarées places de la confédération Germanique, abstraction faite de la souveraineté territoriale de ces places") und B. B. vom 20. November 1820 Nr. I („Die nach den europäischen Verträgen bereits als Bundesfestungen bestehenden Plätze Mainz, Luxemburg und Landau werden vom Bunde übernommen").

[1] W. S. A. Art. 52.

[2] Regulativ vom 21. Juli 1827 (G. v. Meyer Bd. II S. 189). B. B. vom 14. Okt. 1830 und 27. Jan. 1831 (G. v. Meyer a. a. O. S. 219).

[3] Die ursprüngliche Bundesmatrikel war vom 20. Aug. 1818 (G. v. Meyer a. a. O. S. 69). Später verschiedene Male rektifiziert, bestand sie schlieſslich in der Form, wie sie am 26. Januar 1860 festgestellt war (G. v. Meyer Bd. III S. 10).

### 13. Die Bundesexekution.

§ 52.

Die Bundesversammlung hatte für die Aufrechterhaltung der Bundesgrundgesetze, die Vollziehung der Bundesbeschlüsse, der austrägal- und schiedsgerichtlichen Erkenntnisse zu sorgen. Das Mittel, säumige Bundesglieder zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, war die Bundesexekution[1]. Bei austrägal- und schiedsgerichtlichen Erkenntnissen konnte die Bundesversammlung nur auf Anrufen der Parteien einschreiten, in allen anderen Fällen handelte sie von Amts wegen. Zunächst hatte der Exekutionsausschufs einen Bericht über die Angelegenheit abzustatten, dann wurde die beteiligte Regierung mit ihren Einwendungen gehört, und hierauf entschied die Bundesversammlung, ob die Pflicht erfüllt sei. Fiel die Entscheidung verneinend aus, so richtete die Bundesversammlung an die Regierung eine motivierte Aufforderung zur Folgeleistung. Erfolgte diese binnen der bestimmten Frist nicht, so trat Exekution ein. Die Ausführung derselben wurde einer oder mehreren Bundesregierungen übertragen. Diese ernannten zu dem Zwecke einen Civilkommissar, welcher in Unterordnung unter die Bundesversammlung und nach einer von derselben zu erteilenden Instruktion das Verfahren leitete. Die Übernahme der Exekution war Bundespflicht. Die Kosten trug der Staat, gegen den die Exekution verhängt wurde.

---

## Zweiter Abschnitt.

# Die einzelnen Staaten.

§ 53.

Die Staatsentwicklung der einzelnen deutschen Staaten während des Bestehens des Bundes charakterisiert sich vor allem durch die in dieser Zeit erfolgte Einführung konstitutioneller Verfassungen. Die konstitutionellen Bewegungen sind aber keine specifisch deutsche Erscheinung, sie ergreifen zu gleicher Zeit den ganzen europäischen Kontinent. Auch die deutschen Verfassungen haben sich unter nachweisbarem Einflufs ausländischer Einrichtungen ausgebildet.

Die Heimat der konstitutionellen und parlamentarischen Institutionen ist England[1]. Hier hatten die normännischen Könige

[1] W. S. A. Art. 31—34. Bundesexekutionsordnung vom 3. Aug. 1820 (G. v. Meyer Bd. II S. 113 ff.).

[1] Das Hauptwerk über die Entwicklung der englischen Verfassungszustände, welches auch alle englischen Arbeiten auf diesem Felde überragt,

nach der Eroberung des Landes ein streng absolutes Regiment begründet, das nahezu anderthalb Jahrhunderte bestand. Erst im Jahre 1215 gelang es den grofsen Vasallen, dem Könige in der Magna Charta verfassungsmäfsige Beschränkungen aufzuerlegen. Doch enthielt diese mehr eine gesetzliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Königs, als dafs sie den Vasallen selbst einen wesentlichen Anteil am Staatsleben eingeräumt hätte. Nur in drei ihrer Bestimmungen, welche man gewöhnlich als die reichsständischen Klauseln der Magna Charta zu bezeichnen pflegt, treten die Ansätze zur späteren Parlamentsverfassung hervor: 1. Es wurden 25 Barone, einschliefslich des Mayors von London, zu Konservatoren der Magna Charta ernannt, welche den König, wenn er dieselbe übertrat, nötigen Falls mit Waffengewalt zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu zwingen hatten. 2. Strafen und Bufsen sollten niemand auferlegt werden, wenn ihn nicht ein Gericht seiner Standesgenossen dazu verurteilt hatte. 3. Lehnshilfsgelder sollte der König aufser in den drei herkömmlichen Ehren- und Notfällen (Ritterschlag seines Sohnes, Verheiratung seiner Tochter, Auslösung aus der Gefangenschaft) nur mit Zustimmung der Kronvasallen erheben dürfen. Eine gleiche Vereinbarung sollte eintreten, wenn statt der Naturalkriegsdienste Schildgelder erhoben wurden. Zu diesen Versammlungen sollten die Erzbischöfe, Bischöfe, Äbte, Grafen und gröfseren Barone einzeln durch königliche Handschreiben, die übrigen Kronvasallen gemeinsam durch den Sheriff der Grafschaft geladen werden.

Nur sehr allmählich gelangten diese Bestimmungen zur thatsächlichen Geltung. Bis zur Regierung Eduards I. wurden, wenn den Königen überhaupt eine Verständigung mit den Vasallen wünschenswert erschien, regelmäfsig nur die gröfseren Kronvasallen, d. h. diejenigen Personen, welche nach der Magna Charta speciell geladen werden sollten, berufen, teils um Lehnshilfsgelder oder Schildgelder zu bewilligen, teils um Verordnungen, welche der König zu erlassen beabsichtigte, mit durchzuberaten. Die Versammlungen derselben, welche schon damals parliamentum genannt wurden, schlossen sich an die Sitzungen des permanent

---

ist R. Gneist, Englisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht In seiner neuesten Gestalt besteht das Werk aus 3 Teilen: I. Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882; II. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen, 3. Aufl., 2 Bde., Berlin 1883—84; III. Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl., Berlin 1871. Ferner: R. Gneist, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, Berlin 1886. — Von englischen Schriften sind zu nennen: Hallam, Constitutional history from the accession of Henry VII to the death of George II, 4 Vol., Paris 1827; Thomas Erskine May, Constitutional history from 1760 to 1860, 2. ed. 2 vol., London 1863 u. 65; William Stubbs, The constitutional history of England in its origin and development, 3 vol., London 1874—78. — Eine französische Bearbeitung der englischen Rechtsgeschichte ist: E. Glasson, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparées aux institutions de la France, Tome I—VI, Paris 1882—83.

(später privy) council, d. h. derjenigen kollegialischen Behörde an, welche den König in der Führung der Landesverwaltung unterstützte. Sie erschienen als erweiterter Staatsrat oder magnum consilium in einer dreifachen Funktion: 1. als Gerichtshof für aufserordentliche Fälle, namentlich als iudicium parium für die eigenen Mitglieder, 2. als steuerbewilligender Körper, 3. als höchste beratende Behörde des Königs, namentlich beim Erlafs neuer Gesetze. — Die Berufung zu dem grofsen Rate, welche ursprünglich eine rein persönliche war, wurde allmählich für die weltlichen Mitglieder eine erbliche.

Neben den grofsen Kronvasallen bestanden aber noch die kleineren Kronvasallen und Untervasallen, welche zusammen die Ritterschaft bildeten und in feste kommunale Verbände, Grafschaften und Hundertschaften, gegliedert waren, sowie ferner die Städte. Die Könige fingen an, auch Repräsentanten dieser Körperschaften zum Parlamente zu entbieten, zunächst um Landesbeschwerden und Verwaltungsmafsregeln mit ihnen zu beraten, später auch, um Steuerbewilligungen von ihnen zu erlangen[2]. Da demnach Städte- und Grafschaftsvertreter nur beschränkte Funktionen hatten, so war es natürlich, dafs sie nicht zu allen Verhandlungen des grofsen Rates hinzugezogen wurden. Sie erkannten aber bald die Gemeinsamkeit ihrer Interessen und hielten daher gemeinschaftliche Sitzungen. In dieser Weise schied sich das Parlament in zwei Häuser: das Haus der Barone oder Lords und das Haus der Städte- und Grafschaftsvertreter, welche, weil sie Repräsentanten der Kommunalverbände waren, commons (Gemeine) genannt wurden. Die Gemeinen beanspruchten aber auch das Recht, sich um die Verwendung der bewilligten Steuern zu bekümmern, und daraus entwickelte sich die Befugnis, die höheren Beamten vor dem Könige im Grofsen Rate zur Verantwortung zu ziehen. Wenn den Landesbeschwerden innerhalb des geltenden Rechtes nicht abzuhelfen war, so richteten sie an den König die Bitte um eine neue Verordnung. Diese pflegte der König mit Zustimmung der Lords zu erlassen. Später wurde es Sitte, der Petition einen förmlichen Gesetzesvorschlag (bill) beizufügen, den König und Lords blofs zu acceptieren brauchten. Auch bildete sich die Rechtsanschauung aus, dafs ein mit Zustimmung der Lords und Gemeinen erlassenes Gesetz ohne deren Einwilligung nicht wieder aufgehoben werden könne. So entstand das Mitwirkungsrecht des Parlaments bei der Gesetzgebung.

Mit dem Ende des Mittelalters hatten alle diese Verhältnisse eine feste Gestalt gewonnen. Sie dauerten auch während des sechzehnten Jahrhunderts fort, wo die Dynastie der Tudors die Rechte des Parlamentes formell streng respektierte, wenn auch materiell der Einflufs der Krone überwiegend war. Dagegen begannen im siebzehnten Jahrhundert die Stuarts einen förmlichen

---

[2] Riefs in v. Sybels historischer Zeitschrift Bd. LX S. 1 ff.

Kampf gegen die Grundlagen der Parlamentsverfassung, welche sie durch Anwendung der königlichen Verordnungs- und Dispensationsgewalt zu untergraben versuchten. Das Resultat ihrer Bestrebungen war eine vollständige Niederlage des Königtums. Nach der definitiven Vertreibung der Stuarts (1688) wurden in der declaration of rights alle aufserordentlichen Gewalten des Königs aufgehoben und die parlamentarischen Rechte von neuem bestätigt. Mit diesem Momente begann eine entgegengesetzte Entwicklung. Das Parlament suchte sich selbst zum entscheidenden Faktor im Staatsleben zu machen und erreichte sein Ziel zwar nicht durch eine förmliche Verfassungsänderung, wohl aber durch die Ausbildung einer politischen Praxis. Die Stuarts hatten angefangen, die Geschäfte statt im Geheimen Rat in einer kleinen Versammlung vertrauter Räte des Königs, dem sogenannten Kabinett, zu erledigen. Dieses entwickelte sich aus einem Organ des königlichen Willens zu einem Ausschufs der Parlamentshäuser. Nach einer Praxis, welche sich im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts vorbereitete, in dem Ministerwechsel des Jahres 1782 entschieden zum Ausdruck kam und unter der Regierung der Königin Viktoria vollkommen zum Abschlufs gelangt ist, wird das Kabinett (Ministerium) von derjenigen Partei gebildet, welche die Majorität im Unterhause besitzt. An der Spitze desselben steht der Premierminister, der gleichzeitig Haupt der Regierung und Führer der Parlamentsmajorität ist. Man bezeichnet dieses System als parlamentarische Regierung. Das Königtum, welches infolge der gedachten Einrichtung in der Wahl seiner obersten Räte sehr beschränkt ist, hat jetzt im wesentlichen nur noch eine formale Bedeutung. Von dem königlichen Veto bei Gesetzesvorschlägen ist seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts kein Gebrauch mehr gemacht worden.

## § 54.

Die englische Verfassung wurde auf dem europäischen Kontinente durch die Darstellung Montesquieus[1] bekannt. Montesquieu findet das Wesen derselben in zwei Dingen: einer Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie und der sogenannten Teilung der Gewalten. Er unterscheidet gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt und behauptet, in einem freien Staate müsse jede derselben einer andern Person oder Körperschaft übertragen sein. Die Gewaltenteilung ist aber nach ihm in England so durchgeführt, dafs sie die Mischung der Staatsformen einschliefst. Die exekutive Gewalt steht dem Könige, die richterliche dem Volke und die gesetzgebende einer Versammlung zu, welche sich zur Hälfte aus aristokratischen, zur Hälfte aus demokratischen Elementen zusammensetzt. Die gesetzgebende Gewalt besitzt gegenüber der exekutiven kein Veto, kann

---

[1] Esprit des lois. Livre XI chap. 6.

sie also nicht hindern, etwas zu thun, wohl aber hat sie das Recht, dieselbe wegen ihrer Handlungen zur Verantwortung zu ziehen und ihr jährlich Truppen und Steuern zu bewilligen. Dagegen steht der Exekutivgewalt gegenüber der gesetzgebenden ein Veto zu, um zu verhindern, dafs diese sich selbst alle Gewalt beilegt und so das Prinzip der Gewaltenteilung vernichtet.

Diese Darstellung ist unzweifelhaft in wesentlichen Punkten unrichtig. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege sind Ausflüsse der Staatsgewalt, aber keine selbständigen Gewalten. Sie stehen nicht gleichberechtigt nebeneinander, sondern die Gesetzgebung ist den beiden andern übergeordnet. Eine mechanische Verteilung der Funktionen unter die einzelnen Elemente des Staatslebens hat in England niemals stattgefunden. Durch das System parlamentarischer Regierung, welches sich freilich, als Montesquieu schrieb, noch im Stadium der Ausbildung befand, ist dort sogar eine sehr einheitliche und konzentrierte Staatsgewalt entstanden. Das Parlament übt nicht nur bei der Gesetzgebung den entscheidenden Einflufs; aus seiner Mitte geht auch die höchste Exekutivbehörde hervor. Wenn trotzdem der von Montesquieu gefürchtete Absolutismus in England nicht entstanden ist, so liegt das wesentlich an dem ermäfsigenden Einflufs, welchen die Selbstverwaltung und die Stellung der Gerichte ausübt, Faktoren, die Montesquieu bei seiner Schilderung der englischen Staatszustände vollständig übersehen hat.

Montesquieus Darstellung gewann, ungeachtet ihrer Mängel, einen aufserordentlichen Einflufs auf dem ganzen europäischen Kontinente, welcher damals unter dem Druck unumschränkter Fürstenherrschaft stand. Aber mit seinen Ideen kreuzten sich andere, welche, fufsend auf der Ansicht von der vertragsmäfsigen Entstehung des Staates, den Grundsatz der Volkssouveränität zum obersten politischen Prinzip erhoben und in Rousseaus contract social ihren prägnantesten Ausdruck fanden[2]. Als daher in Frankreich die Macht des absoluten Königtums gebrochen war, suchte man in der neu zu errichtenden Verfassung zwar den Gedanken der Gewaltenteilung zum Ausdruck zu bringen, bestrebte sich jedoch gleichzeitig, dem demokratischen Elemente den überwiegenden Einflufs im Staatsleben einzuräumen. Die Verfassung vom 3. September 1791[3] erklärte, dafs der Ursprung der Souveränität in der Nation zu suchen sei. Das erbliche Königtum blieb freilich bestehen, aber die Volksvertretung war in einer einzigen Kammer durchaus demokratisch organisiert und der Krone stand bei der Gesetzgebung nur ein suspensives Veto zu. Die

---

[2] Über die konstitutionellen Staatstheorieen vgl. R. v. Mohl, Geschichte und Litteratur des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes. Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften, Bd. I, Erlangen 1855, S. 267 ff

[3] Pölitz, Europäische Verfassungen Bd. II S. 2 ff.; M. Faustin-Adolphe Hélie, Les constitutions de la France, Paris 1875—79, Bd. I S. 268 ff.

folgenden Ereignisse beseitigten auch noch die wenigen Schranken, welche hier dem demokratischen Prinzip gezogen waren. Die republikanische Verfassung vom Jahre I[4] hatte einen rein demokratischen Charakter und gab das Prinzip der Gewaltenteilung vollständig auf; sie ist jedoch nie in praktische Wirksamkeit getreten. Dagegen kehrte die Verfassung vom 5. fructidor des Jahres III[5] (22. August 1795), obwohl im übrigen ebenfalls demokratisch-republikanisch, wieder zu demselben zurück. Die Verfassungen aus der Zeit Napoleons, die Verfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII (13. Dezember 1799) und die nachfolgenden Senatuskonsulte[6] begründeten thatsächlich eine absolute Militärherrschaft, welche nur des Scheines halber mit parlamentarischen Institutionen umgeben war.

Nach dem Sturze Napoleons erfolgte die Restauration der Bourbonen, mit welcher eine neue Phase konstitutioneller Entwicklung beginnt. Man setzte dem demokratischen Prinzip das monarchische, dem Gedanken von der Teilung der Gewalten den der Einheitlichkeit der Staatsgewalt entgegen. So erklärt die Charte, welche Ludwig XVIII. am 4. Juni 1814 seinem Volke gab[7], dafs in Frankreich alle öffentliche Gewalt von der Person des Königs ausgehe und derselbe nur in Ausübung seiner Befugnisse durch die Mitwirkung der Kammern beschränkt sei. Diese Charte blieb auch bestehen, nachdem durch die Julirevolution die Bourbonen vertrieben und die Orleans an ihre Stelle getreten waren. Es wurde aber neben anderen Abänderungen auch der eben erwähnte Eingang von dem Ursprung der öffentlichen Gewalt unterdrückt.

Nach dem Sturze der Orleans folgten in kurzer Zeit eine neue republikanische Verfassung und das zweite Napoleonische Kaiserreich. Letzteres, durch die Ereignisse des Jahres 1870 zu Falle gebracht, hat seitdem wieder einer Republik Platz gemacht.

Die französische Verfassungsentwicklung hat einen grofsen Einflufs auf die übrigen Staaten Europas ausgeübt. Namentlich sind die Verfassungen, welche die südeuropäischen Länder im Laufe dieses Jahrhunderts erhalten haben, fast durchgehends Nachbildungen französischer Muster gewesen.

Eine besondere Erwähnung verdient die belgische Verfassung vom 25. Februar 1831[8]. Sie ist wesentlich ein Erzeugnis der liberalen Doktrin, wie sie in der Zeit nach 1815 sich ausgebildet hatte, geht vom Prinzip der Volkssouveränität und der

---

[4] Pölitz a. a. O. S. 21 ff.; Hélie a. a. O. Bd. II S. 376 ff.
[5] Pölitz a. a. O. S. 30 ff.; Hélie a. a. O. Bd. II S. 436 ff.
[6] Pölitz a. a. O. S. 58 ff.; Hélie a. a. O. Bd. III S. 577 ff.
[7] Pölitz a. a. O. S. 89 ff.; Hélie a. a. O. Bd. III S. 884 ff.
[8] Pölitz a. a. O. S. 237 ff.; Dareste, Constitutions modernes, Tom. I p. 57 ff.

Idee der Gewaltenteilung aus, läſst aber nichtsdestoweniger ein erbliches Königtum mit entscheidender Stimme bei der Gesetzgebung bestehen.

## § 55.

Die landständischen Verfassungen, welche in den deutschen Territorien[1] zur Reichszeit bestanden, gaben nur einzelnen bevorrechtigten Ständen das Recht, bei der Ordnung der Landesangelegenheiten mitzuwirken. Sie waren während der Rheinbundszeit in vielen Territorien aufgehoben worden, während man sie in anderen hatte bestehen lassen. Die Konstitutionen, welche einzelne Rheinbundsstaaten nach Napoleonischem Muster erhielten, entsprachen zwar keineswegs den Anforderungen des konstitutionellen Staatslebens, enthielten jedoch insofern einen geringen Fortschritt, als sie zuerst dem Gedanken einer Repräsentation der gesamten Bevölkerung Ausdruck gaben. Inzwischen hatten die konstitutionellen Theorien auch auf Deutschland Einfluſs gewonnen, und die Herstellung von Volksvertretungen mit entsprechenden Befugnissen war seit 1815 eine der dringendsten Forderungen des deutschen Volkes geworden. Die Erfüllung derselben schloſs notwendig eine Aufhebung der alten Landstände, wo sie noch bestanden, ein. Wenn man daher die Rechtskontinuität wahren wollte, so muſste man die neue Verfassung durch Vereinbarung mit ihnen zu stande bringen, und dies ist in der That in einer Reihe von deutschen Staaten geschehen. Auſserdem übten die alten landständischen Einrichtungen namentlich insofern einen Einfluſs auf die neuen Verfassungsbildungen aus, als man bei der Zusammensetzung der Volksvertretung mit Vorliebe an die ständische Gliederung anknüpfte. Man räumte nur dem bisher meist nicht vertretenen Bauernstande ebenfalls eine Repräsentation ein, während die Prälaten gröſstenteils in Wegfall gekommen waren. So setzte sich die Volksvertretung in der Regel aus Vertretern des ritterschaftlichen Adels, der Städte und der Bauern zusammen.

Die Frage der Herstellung konstitutioneller Verfassungen war am Wiener Kongreſs Gegenstand eingehender Verhandlungen. In den ursprünglichen Entwürfen der Bundesverfassung[2], sowohl dem von Preuſsen vorgelegten als dem zwischen Preuſsen und Österreich vereinbarten und dem deutschen Komitee unterbreiteten, waren Bestimmungen darüber in Aussicht genommen. Durch diese sollte den Einzelstaaten die Pflicht zur Einführung konstitutioneller Verfassungen auferlegt und ein Minimum ständischer Rechte zugesichert werden. Bayern und Württemberg erhoben auch hiergegen Widerspruch. Der am 23. Mai 1815 von den österreichi-

---

[1] Über die Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten in diesem Jahrhundert vgl. H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. II—V, Leipzig 1892—94.

[2] Vgl. § 38 S. 96 N. 10.

schen Bevollmächtigten im Einverständnis mit Preußsen vorgelegte Entwurf begnügte sich, zu sagen: „In allen Bundesstaaten soll eine landständische Verfassung stattfinden." Aber selbst diese Fassung erfuhr in den Konferenzen noch eine weitere Abschwächung, indem Artikel 13 der Bundesakte das Wort „soll" durch das Wort „wird" ersetzte.

Schon wenige Jahre nach Gründung des Bundes gewann die reaktionäre Strömung in Deutschland die Oberhand. Die Bundesversammlung nahm der konstitutionellen Entwicklung gegenüber eine geradezu feindliche Stellung ein. Diese zeigte sich in den von der Bundesversammlung angenommenen Karlsbader Beschlüssen vom 20. September 1819[3] und in den Bestimmungen der W. S. A.[4]. Letztere forderte, daſs die gesamte Staatsgewalt in dem Fürsten vereinigt bleibe, eine Bestimmung, welche gegen das Montesquieusche Prinzip der Gewaltenteilung gerichtet war. Sie bestimmte, daſs die Bundesfürsten durch landständische Verfassungen in der Erfüllung ihrer bundesmäſsigen Verpflichtungen nicht gehindert oder beschränkt werden dürften. Sie legte den Regierungen die Verpflichtung auf, da, wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen anerkannt war, dafür Sorge zu tragen, daſs die Grenzen der freien Äuſserung nicht auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaates oder des gesamten Deutschland gefährdende Weise überschritten würden.

Zuerst, und zwar noch im zweiten Jahrzehnt des gegenwärtigen Jahrhunderts, erhielten die süddeutschen Staaten Verfassungen. Auf diese hat die französische Charte vom 4. Juni 1814 einen unverkennbaren Einfluſs ausgeübt. Der Monarch wurde als alleiniger Träger der Staatsgewalt anerkannt und den Landständen nur das Recht der Mitwirkung bei Ausübung gewisser Befugnisse zugesprochen. In derselben Zeit gingen auch einige mitteldeutsche Staaten zu konstitutionellen Formen über.

Erst durch die französische Julirevolution erhielt die politische Bewegung in Norddeutschland einen Anstoſs. Im Beginne der dreiſsiger Jahre wurden namentlich in den norddeutschen Mittelstaaten (Hannover, Sachsen, Kurhessen) konstitutionelle Verfassungen eingeführt. Auch diese standen wesentlich auf dem Standpunkte der französischen Charte. Sie hielten streng an dem Prinzip fest, daſs die gesamte Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt sei, und waren daher mit den in der W. S. A. ausgesprochenen Grundsätzen vollkommen vereinbar. Dagegen blieb die liberale Theorie der damaligen Zeit, welche sowohl in der Litteratur[5] als in den praktisch-politischen Bewegungen des Volkes und in den Kammerverhandlungen der einzelnen Staaten

---

[3] G. v. Meyer Bd. II S. 89 ff.

[4] W. S. A. Art. 57—59.

[5] Der Hauptvertreter derselben war Karl v. Rotteck. Vgl sein Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaften, 4 Bde., Stuttgart 1829—35.

ihren Ausdruck fand, meist auf dem Standpunkte der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung stehen. Der Bund sah sich daher veranlaſst, die Grundsätze der W. S. A. durch Bundesbeschlüsse vom 16. August 1824, 28. Juni 1832 und 28. April 1836[6] wiederholt einzuschärfen.

Diejenigen Staaten, welche noch keine Verfassungen besaſsen, erhielten dieselben zum gröſsten Teil infolge der Ereignisse des Jahres 1848. Auch Preuſsen trat jetzt in die Reihe der konstitutionellen Staaten ein und damit war der Boden für die Entwicklung eines groſsartigeren parlamentarischen Lebens in Deutschland gewonnen. Auf die Verfassungen dieser Zeit hat namentlich die belgische Konstitution vom 25. Februar 1831 eingewirkt. Dies gilt in erster Linie von der preuſsischen Verfassung. Dagegen hatten die Verfassungen der kleineren deutschen Staaten meist einen streng demokratischen Charakter und proklamierten das Prinzip der Volkssouveränität als die Grundlage der staatsrechtlichen Gestaltung. Die bestehenden Verfassungen, namentlich der Mittelstaaten, erfuhren in derselben Zeit vielfache Abänderungen, durch welche die ständische Gliederung der Volksvertretung und andere Privilegien der bevorrechtigten Klassen beseitigt wurden.

Die reaktivierte Bundesversammlung legte durch einen Beschluſs vom 23. August 1851[7] den Regierungen die Verpflichtung auf, die Abänderung derjenigen Bestimmungen ihrer Verfassungen zu bewirken, welche mit den Bundesgrundgesetzen in Widerspruch standen. Hieraus nahmen jedoch viele derselben Veranlassung, alle während der Jahre 1848—1850 geschehenen Abänderungen wieder rückgängig zu machen. Nicht selten geschah dies ohne die verfassungsmäſsig notwendige Mitwirkung der Volksvertretung auf bloſsem Verordnungswege, unter Mitwirkung der Bundesversammlung.

Die Umgestaltungen, welche Deutschland in den Jahren 1866 bis 1867 und 1870—1871 erfuhr, gaben wieder zu einer Reihe von Abänderungen auch der einzelstaatlichen Verfassungen Veranlassung. Diese haben sich durchgängig in vollkommen verfassungsmäſsiger Weise vollzogen[8].

## § 56.

Die Verfassungsentwicklung der einzelnen Staaten[1] war folgende:

---

[6] G. v. Meyer a. a. O. S. 157, 240 u. 328.

[7] G. v. Meyer a. a. O. S. 560.

[8] Obwohl die betreffenden Veränderungen der hier behandelten Periode nicht angehören, werden sie doch im § 56 mit zur Erörterung gelangen, weil sie einfache Fortbildungen des früheren Zustandes sind, deren Darstellung am besten in Verbindung mit diesem erfolgt.

[1] Es werden hier nur diejenigen Staaten behandelt werden, deren Gebiet jetzt dem Deutschen Reiche angehört, Österreich, Luxemburg und Liechtenstein also ausgeschlossen sein. Dies rechtfertigt sich dadurch, daſs ihre Ent-

In Preufsen[2] hatte sich nach dem Frieden zu Tilsit unter der Leitung Steins und Hardenbergs eine vollständige Reorganisation des Staates vollzogen. Schon in dieser Zeit wurde wiederholt die Einrichtung einer Nationalrepräsentation zugesichert[3]. Am 22. Mai 1815 erging eine königliche Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes. Sie ordnete die Einführung von Provinzialständen für diejenigen Provinzen, in welchen noch keine bestanden, und die Reorganisation der vorhandenen an. Von den Provinzialständen sollte die Versammlung der Landesrepräsentanten gewählt werden. Die Thätigkeit der mafsgebenden Kreise wurde jedoch zunächst durch die Verschmelzung der neu gewonnenen Gebietsteile mit den alten Provinzen des Staates und die Organisation der Verwaltung in Anspruch genommen. Die Vorbereitungen des Verfassungswerkes zogen sich wegen der Schwierigkeiten, welche die Neubildung des Staates aus einer Reihe verschiedenster Gebietsteile demselben entgegenstellte, aufserordentlich in die Länge. Inzwischen war in ganz Deutschland eine reaktionäre Strömung eingetreten. Auf den Vorschlag einer unter dem Vorsitz des Kronprinzen gebildeten Kommission wurde der Gedanke der Landesrepräsentation aufgegeben, und es kam lediglich zu der Bildung von Provinzialständen. Die Regelung ihrer Verhältnisse erfolgte durch das allgemeine Gesetz vom 5. Juni 1823 und specielle Gesetze vom 1. Juli 1823 und 27. März 1824 für die einzelnen Provinzen. Die Provinzialstände, welche auf einer altständischen Gliederung beruhten, sollten eine beratende Stimme bei der Provinzialgesetzgebung und, solange Reichsstände nicht eingeführt waren, auch bei gewissen allgemeinen Gesetzen haben, Bitten und Beschwerden der Provinz vorbringen dürfen und die Kommunalangelegenheiten derselben verwalten. Damit waren selbstverständlich die Versprechungen der königlichen Verordnung vom 22. Mai 1815 nicht erfüllt. Nach der Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV. wurden namentlich in den Provinziallandtagen zahlreiche Stimmen laut, welche die Errichtung einer allgemeinen Landesrepräsentation forderten. Der König da-

---

wicklung nach 1866 und ihr heutiges Staatsrecht nicht Gegenstand unserer Darstellung ist. Eine Schilderung ihrer Verfassungsbildung blofs bis zum Jahre 1866 würde sich aber schon deshalb nicht empfehlen, weil sie bei demjenigen Staate, der das gröfste wissenschaftliche und politische Interesse gewähren würde, Österreich, in einem Momente abbrechen müfste, wo die Verfassungsbewegung noch in vollem Flusse begriffen war.

[2] v. Rönne, Staatsrecht der preufsischen Monarchie, 4. Aufl., 4 Bde., Leipzig 1881—84, Bd. I § 5 ff. S. 13 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht, 2. Aufl., 2 Bde.. Leipzig 1888—90, Bd. I § 31 ff.; H. v. Treitschke, Der erste Verfassungskampf in Preufsen (1815—23), in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXIX S. 313 ff., 409 ff.; A. Stern, Zur Geschichte der preufsischen Verfassungsfrage 1807—1815, in v. Sybels Historischer Zeitschrift Bd. XLVIII S. 236 ff.; H. v. Treitschke, Die letzten Reformen des Staatskanzlers, in den Preufsischen Jahrbüchern. Bd. LII S. 201 ff.

[3] Edikt über die Finanzen des Staates vom 27. Okt. 1810 am Schlufs und Fernerweites Edikt über die Finanzen des Staates vom 7. Sept. 1811 § 14.

gegen wollte nur einen Ausbau der Provinzialverfassungen. Am 3. Februar 1847 erliefs er ein Patent, die ständischen Einrichtungen betreffend, begleitet von drei Verordnungen über die Bildung des vereinigten Landtages, die Zusammenberufung des vereinigten ständischen Ausschusses und die Bildung der ständischen Deputation für das Staatsschuldenwesen. Diese Gesetze ordneten die Zusammenfassung sämtlicher Provinziallandtage zu einem vereinigten Landtage an. Derselbe gliederte sich in eine Herrenkurie, welche die Personen mit Virilstimmenrecht und die Prinzen des königlichen Hauses umfafste, und eine Ständekurie, in der die Vertreter der drei Stände safsen. Er hatte ein Zustimmungsrecht bei Anleihen, Einführung neuer und Erhöhung bestehender Steuern, eine Aufsicht über die Verwaltung der Staatsschulden, beratende Stimme bei der Gesetzgebung und Petitionsrecht. Am 11. April 1847 wurde die erste Session desselben eröffnet. Die Versammlung erklärte jedoch, dafs durch die Gesetze vom 3. Februar die Verheifsungen von 1815 nicht erfüllt seien und verwahrte die Volksrechte.

Die Bewegungen des Jahres 1848 hatten den Erlafs eines dem vereinigten Landtage zur Beratung vorgelegten Gesetzes vom 8. April 1848 zur Folge, welches die Berufung einer Versammlung anordnete, um eine Verfassung mit der Krone zu vereinbaren. Dieselbe wurde am 22. Mai 1848 in Berlin eröffnet. Der Gang der Verhandlungen ergab jedoch die Unmöglichkeit einer Verständigung; am 5. Dezember erfolgte die Auflösung der Versammlung und an demselben Tage die Octroyierung einer provisorischen Verfassung durch den König, welche von den sofort zu berufenden Kammern einer Revision unterzogen werden sollte. Interimistische Wahlgesetze für die erste und zweite Kammer wurden am 6. Dezember erlassen. Am 26. Februar 1849 traten beide Kammern in Berlin zusammen, erkannten die Verfassung vom 5. Dezember 1848 als das zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz an und begannen die Revisionsberatungen. Die zweite Kammer wurde jedoch am 29. April 1849 wieder aufgelöst, und die Regierung octroyierte unter Berufung auf das ihr zustehende Notverordnungsrecht am 30. Mai 1849 ein neues Wahlgesetz, welches an die Stelle des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes das sogenannte Dreiklassensystem setzte. Dasselbe fand nachträglich die Billigung der Kammern[4]. Mit den neu berufenen Kammern wurde die Revision zu Ende geführt und am 31. Januar 1850 die revidierte Verfassungsurkunde für den preufsischen Staat[5] verkündet. Dieselbe ist später in verschiedenen Beziehungen auf verfassungsmäfsigem Wege abgeändert worden.

---

[4] Bekanntmachung vom 22. Dezember 1849.

[5] L. v. Rönne, Die Verfassungsurkunde für den preufsischen Staat, 3. Aufl., Berlin 1859; Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preufsischen Staat, 2. Aufl., Berlin 1889; C. Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preufsischen Staat, Breslau 1896.

In Bayern[6] hatte der König Maximilian Joseph bereits am 17. September 1814 erklärt, daſs die Verfügungen der Konstitution vom 1. Mai 1808 Modifikationen erforderten, zu deren Festsetzung sofort die nötigen Einleitungen getroffen werden sollten. Am 26. Mai 1818 gab er seinem Volke eine Verfassung, welche seitdem in unveränderter Wirksamkeit bestehen geblieben ist und nur durch einzelne spätere Gesetze Abänderungen erfahren hat[7].

Das Königreich Sachsen[8] erhielt eine durch Vereinbarung mit den bisherigen Ständen festgesetzte Verfassung vom 4. September 1831. Die durch den Erlaſs derselben bedingten Modifikationen der Partikularverfassung der Provinz Oberlausitz stellte eine besondere Urkunde vom 17. November 1834 fest. Am 15. November 1848 kamen zwei sogenannte provisorische Gesetze, eins Abänderungen der Verfassungsurkunde, das zweite die Wahl der Landtagsabgeordneten betreffend, in verfassungsmäſsiger Weise zu stande. Die auf Grund des letzteren neu gewählten Stände wurden aber durch königliche Verordnung vom 1. Juni 1850 aufgelöst; die Verordnung vom 30. Juni 1850 berief die alten Stände wieder, wie sie auf dem auſserordentlichen Landtage von 1848 versammelt waren. Gleichzeitig erklärte eine Bekanntmachung des Gesamtministeriums vom 14. Juni 1850, daſs die Regierung den provisorischen Gesetzen vom 15. November keine Wirksamkeit mehr zugestehen könne. Ein mit den zusammengetretenen alten Ständen vereinbartes Gesetz vom 15. August 1850 hob die provisorischen Gesetze vom 15. November 1848 wieder auf und setzte die Bestimmungen der Verfassungsurkunde an ihre Stelle. Dagegen ist das Gesetz, die Abänderung der §§ 85 und 120 der Verfassungsurkunde betreffend, vom 31. März 1849 nebst dem dazu gehörigen Gesetze über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen von demselben Datum durch die späteren Ereignisse nicht berührt worden. Weitere Abänderungen der Verfassung sind durch eine Reihe späterer Gesetze erfolgt[9].

---

[6] Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., München 1877, § 12 ff.; M. Freiherr v. Lerchenfeld, Die bayrische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse, Nördlingen 1883; M. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 100 ff.; v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die Entwicklung des bayrischen Verfassungsrechtes seit deren Erlassung, Würzburg 1895.

[7] K. Brater, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die Verfassungsedikte, 3. Aufl., Nördlingen 1868; J. Pözl, Sammlung der bayrischen Verfassungsgesetze, 2. Aufl., München 1869, Supplement 1872; K. v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze, Würzburg 1893.

[8] C. D. v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreiches Sachsen, Leipzig 1881; Opitz, Staatsrecht des Königreichs Sachsen Bd. I S. 18 ff.

[9] O. E. Walter, Die Verfassungsgesetze des Königreiches Sachsen, Leipzig 1875; Fricker, Die Verfassungsgesetze des Königreiches Sachsen, Leipzig 1895.

In Hannover[10] fand nach der Vertreibung der Franzosen eine vollständige Restauration der alten Verhältnisse statt. Auch die in den einzelnen Teilen des Landes bestehenden landständischen Corpora wurden in der Form von Provinziallandschaften wieder hergestellt. Gleichzeitig erfolgte die Einrichtung eines provisorischen allgemeinen Landtages, dessen Verhältnisse durch das Patent vom 7. Dezember 1819 ihre Regelung erhielten. Ursprünglich stand lediglich der Ritterschaft und den Städten eine Vertretung zu; durch eine Verordnung vom 22. Februar 1832 wurden auch Deputierte des Bauernstandes zugelassen. Der Übergang zu konstitutionellen Formen erfolgte durch das unter der Regierung des Königs Wilhelm IV. erlassene, mit den alten Ständen vereinbarte Staatsgrundgesetz vom 26. September 1833. Neben der durch dieses Gesetz wesentlich umgestalteten allgemeinen Ständeversammlung blieben die Provinziallandschaften mit allen denjenigen Befugnissen bestehen, welche nicht auf erstere übergegangen waren. Der König Ernst August erklärte jedoch durch Patent vom 1. November 1837 das Staatsgrundgesetz für aufgehoben und stellte die Verfassung von 1819 wieder her. Unter Beihülfe des deutschen Bundes kam mit den von neuem einberufenen alten Ständen das Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 zu stande. Dieses wurde durch Gesetze vom 10. April, 5. und 12. September und 26. Oktober 1848 in verfassungsmäfsiger Weise abgeändert. Im § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 war bestimmt, dafs die Verhältnisse der Provinziallandschaften durch ein allgemeines Gesetz geregelt werden sollten; im Anschlufs an diese Bestimmung wurde das Gesetz, betreffend die Reorganisation der Provinziallandschaften vom 1. Aug. 1851 erlassen. Die Ritterschaften der Provinziallandtage fühlten sich jedoch dadurch, dafs die Reorganisation der provinziallandschaftlichen Verfassungen ohne ihre Mitwirkung erfolgt war, sowie dadurch, dafs sie bei der Bildung der ersten Kammer nicht berücksichtigt waren, beschwert und riefen die Hülfe des Bundes an. Nachdem die Bundesversammlung bereits in der Sitzung vom 3. Oktober 1851 an die hannoversche Regierung ein Verbot der weiteren Ausführung des Gesetzes über die Reorganisation der Provinziallandschaften erlassen hatte, erklärte der B. B. vom 12. April 1855[11] den § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 und das Gesetz vom 1. August 1851 für verfassungswidrig und bestimmte, dafs der Ritterschaft wieder eine wirksame Vertretung in der ersten Kammer einzuräumen sei. Ein B. B. vom 19. April 1855[12] forderte die hannoversche Regierung auf, diejenigen Bestimmungen der Verfassung, welche mit den Grundgesetzen des Bundes im Widerspruch ständen, aus derselben zu entfernen, und

---

[10] E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Bd. I, Leipzig 1898.

[11] G. v. Meyer Bd. II S. 636.

[12] G. v. Meyer a. a. O. S. 636.

erklärte ausdrücklich, dafs dabei der durch Art. 56 der W. S. A. vorgeschriebene Weg der verfassungsmäfsigen Abänderung nicht eingehalten zu werden brauchte. Auf Grund dieser Beschlüsse hielt sich die hannoversche Regierung für berechtigt, durch Verordnung vom 16. Mai 1855 den § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 und das Gesetz vom 1. August 1851 für aufgehoben zu erklären. Aufserdem beseitigte die Verordnung vom 1. August 1855 einen grofsen Teil der in den Gesetzen von 1848 enthaltenen Bestimmungen, namentlich alle diejenigen, welche sich auf die Zusammensetzung des Landtages bezogen. An ihre Stelle traten wieder die Vorschriften des Staatsgrundgesetzes vom 6. August 1840. Auch die alte Verfassung der Provinziallandschaften wurde durch diese Verordnung wieder hergestellt. Mit den umgestalteten allgemeinen Ständen vereinbarte die Regierung ein neues Finanzkapitel, das am 24. Mai 1857 zur Publikation gelangte, und einige minder wichtige Gesetze.

In Württemberg[13] hatte König Friedrich im Jahre 1805 die altständische Verfassung thatsächlich beseitigt und seitdem vollkommen absolut regiert. Am 11. Januar 1815 erklärte er, seinem Staate eine angemessene Verfassung und ständische Repräsentation geben zu wollen. Auf den 15. März wurde eine in ihrer Zusammensetzung von der altwürttembergischen wesentlich verschiedene Ständeversammlung berufen, welcher der König die Verfassungsurkunde vorlegte. Diese erkannte dieselbe jedoch nicht an und wollte nur auf Grund der altwürttembergischen Verfassung unterhandeln. Die Regierung dagegen drohte nötigen Falls Alt- und Neuwürttemberg gänzlich zu trennen, jenem die altständische Verfassung zu lassen, diesem dagegen eine neue repräsentative Verfassung zu verleihen. Nach jahrelangen Verhandlungen kam endlich unter König Wilhelm die Verfassung vom 25. September 1819 zu stande. Durch Gesetz vom 1. Juli 1849 wurde die erste Kammer beseitigt und eine aus einer einzigen Kammer bestehende Vertretung zur Revision der Verfassung berufen. Nachdem letztere zweimal aufgelöst und neugewählt war, erfolgte durch Verordnung vom 6. November 1850 eine dritte Auflösung und gleichzeitig die Wiederherstellung des alten Verfassungszustandes. In späterer Zeit, namentlich in den Jahren 1868 und 1874, sind wieder verschiedene Abänderungen der Verfassung auf verfassungsmäfsigem Wege erfolgt[14].

---

[13] R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht §§ 4 u. 5. Die Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. VI S. 44 ff.; Reyscher, Publizistische Versuche, Stuttgart 1832, S. 36 ff.; Fricker u. Gefsler, Geschichte der Verfassung Württembergs S. 150 ff.; Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg, Stuttgart 1882, S. 1 ff.; v. Sarwey, Württemb Staatsrecht Bd. I S. 4 ff.

[14] Weinsheimer, Das Staatsgrundgesetz des Königreiches Württemberg, Stuttgart 1879; R. Gaupp, Verfassungsurkunde des Königreiches Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1887.

Dem Grofsherzogtum Baden[15] verlieh der Grofsherzog Karl am 22. August 1818 eine Verfassungsurkunde, welche — abgesehen von der kurzen Unterbrechung durch die Revolution des Jahres 1849 — in stetiger Wirksamkeit bestanden hat. Sie ist durch verschiedene Gesetze in verfassungsmäfsiger Weise abgeändert und ergänzt worden.

In Kurhessen fand nach Rückkehr des Kurfürsten Wilhelm I. die umfassendste Restauration statt. Auch die alten Stände wurden auf kurze Zeit wieder versammelt, doch ergaben ihre Verhandlungen kein erhebliches Resultat. Erst im Jahre 1830 erfolgte durch die Verordnung vom 19. September eine neue Berufung derselben, und Kurfürst Wilhelm II. vereinbarte mit ihnen die Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831, zu welcher das Gesetz über die Wahlen der Abgeordneten zum Landtag vom 16. Februar 1831 gehörte. Letzteres wurde am 5. April 1849 durch ein anderes ersetzt. Ein B. B. vom 27. März 1852[16] erklärte die Verfassung vom 5. Januar 1831 und das Wahlgesetz vom 5. April 1849 in ihrem wesentlichen Inhalte für bundeswidrig und ordnete ihre Aufhebung an. Die kurfürstliche Regierung wurde aufgefordert, dem Lande eine anderweite Verfassung zu geben. Dies geschah durch Verordnung vom 13. April 1852. Da die Verhandlungen mit dem auf Grund derselben einberufenen Landtage über eine neue Verfassung kein Resultat ergaben, auch der Bund es ablehnte, eine Garantie der Verfassung vom 13. April 1852 zu übernehmen, so verlieh der Kurfürst am 30. Mai 1860 eine neue Verfassung. Diese wurde jedoch von dem Landtage nicht anerkannt. Schliefslich ordnete der B. B. vom 24. Mai 1862[17] die Wiederherstellung der Verfassung vom 5. Januar 1831 an, welche unter vorläufiger Suspension der angeblich bundeswidrigen Punkte durch landesherrliche Verkündigung vom 21. Juni 1862 erfolgte. Damit trat auch das Wahlgesetz vom 5. April 1849 wieder in Kraft, doch wurde durch ein Gesetz vom 6. Mai 1863 die aufgehobene Landstandschaft der Standesherren und Reichsritterschaft wieder hergestellt.

Das Grofsherzogtum Hessen erhielt ein Edikt über die landständische Verfassung vom 18. März 1820. Da die einberufenen Stände sich damit nicht einverstanden erklären wollten, so wurde mit ihnen ein neues Grundgesetz, die Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1820, vereinbart. Diese erfuhr bedeutende Abänderungen durch das Wahlgesetz vom 3. September 1849 und das Gesetz über die landständische Geschäftsordnung vom 10. Oktober desselben Jahres. Infolge einer Steuerverweigerung der zweiten Kammer wurde am 29. September 1850 die Ständeversammlung aufgelöst und durch grofsherzogliche Verordnung

---

15 v. Weech, Geschichte der badischen Verfassung, Karlsruhe 1868.
16 G. v. Meyer a. a. O. S. 572.
17 G. v. Meyer Bd. III S. 288.

vom 7. Oktober auf Grund eines anderen Wahlsystems eine neue Ständeversammlung berufen. Mit dieser wurde das Wahlgesetz vom 6. und die Geschäftsordnung vom 8. September 1856 vereinbart. Ersteres ist später durch das Gesetz vom 8. November 1872 ersetzt worden.

Schleswig und Holstein[18] hatten früher gemeinsame Landstände besessen, welche aber seit langer Zeit nicht mehr berufen waren. Eine Petition der Prälaten und Ritterschaft Holsteins an die Bundesversammlung um Wiederherstellung der alten Verfassung blieb ohne Erfolg. Durch königliches Dekret vom 28. Mai 1831 wurde die Bildung von beratenden Provinzialständen für Schleswig und Holstein angeordnet und durch Verordnung vom 15. Mai 1834 die Verhältnisse derselben näher geregelt. In Lauenburg bestand die alte Verfassung fort. Mit Rücksicht auf das in Aussicht stehende Erlöschen des Mannsstammes der königlich dänischen Familie hatte schon Christian VIII. durch den offenen Brief vom 8. Juli 1846 seine Absicht ausgesprochen, dafür zu sorgen, dafs die Integrität der dänischen Monarchie erhalten bleibe. Die bei der Kopenhagener revolutionären Bewegung des Jahres 1848 unzweideutig hervorgetretene Absicht, die vollständige Einverleibung Schleswigs in Dänemark herbeizuführen, bewirkte eine Erhebung in den Herzogtümern und die Bildung einer provisorischen Regierung, welche, unterstützt von Preufsen und dem Bunde, den Kampf gegen Dänemark aufnahm. Sie gab dem Lande ein Staatsgrundgesetz vom 15. September 1848. Schon vor dem Inkrafttreten desselben war aber zwischen Preufsen und Dänemark der Waffenstillstand zu Malmö abgeschlossen worden, welcher die Einsetzung einer gemeinschaftlichen dänisch-preufsischen Regierung zur Folge hatte. Auch diese erkannte das Staatsgrundgesetz an. In Lauenburg wurde am 14. Mai 1849 ein neues Landesgrundgesetz unter Vermittlung eines von der provisorischen Centralgewalt abgesandten Reichskommissars eingeführt. — Die dänische Restauration setzte diese Gesetze wieder aufser Wirksamkeit. Lauenburg erhielt durch Patent vom 20. Dezember 1853 eine neue Verfassung auf durchaus altständischer Basis. In Schleswig und Holstein sollten nach der königlichen Bekanntmachung vom 28. Januar 1852 die beratenden Provinzialstände fortbestehen, bis sie durch Vertretungen mit beschliefsender Stimme ersetzt seien. Die Einführung dieser erfolgte durch Verordnung vom 15. Februar 1854 für Schleswig und durch Verordnung vom 11. Juni 1854 für Holstein. Die Zusammensetzung der Versammlungen blieb jedoch eine rein ständische. Aufserdem enthielten die Verordnungen aber Bestimmungen über die gemeinsamen Angelegenheiten der dänischen Monarchie, durch

[18] F. Thudichum, Verfassungsgeschichte Schleswig-Holsteins von 1806 bis 1852 in ihren deutschen und europäischen Beziehungen, Tübingen 1871; v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. III, München und Leipzig 1890.

welche die Rechte der Stände verletzt wurden. Noch entschiedener geschah dies durch die Verordnung vom 26. Juli 1854, welche den Grundsatz aufstellte, dafs alle Angelegenheiten, die nicht den einzelnen Landesteilen ausdrücklich vorbehalten seien, als gemeinschaftliche zu betrachten wären. Auf derselben Grundlage beruhte das nach einer Vereinbarung mit dem Reichsrat publizierte Verfassungsgesetz vom 2. Oktober 1855 und die Bekanntmachung betreffend eine nähere Bestimmung der besonderen Angelegenheiten des Herzogtums Holstein, vom 23. Juni 1856. Der B. B. vom 11. Februar 1858 [19] sprach allen diesen Gesetzen für Holstein und Lauenburg die verfassungsmäfsige Wirksamkeit ab und forderte die dänische Regierung auf, in den Herzogtümern einen den Bundesgrundgesetzen und erteilten Zusicherungen entsprechenden Zustand herbeizuführen. Diese hob infolgedessen durch zwei Patente vom 8. November 1858 das Verfassungsgesetz vom 2. Oktober 1855, soweit es sich auf Holstein und Lauenburg bezog, sowie die §§ 1—6 der Verordnung vom 11. Juni 1854 und die Bekanntmachung vom 23. Juni 1856 auf. Da die holsteinischen Stände sich gegen jede Gesamtverfassung aussprachen, so traf eine königliche Bekanntmachung vom 30. März 1863 einseitig Bestimmungen über den Anteil Holsteins an den gemeinsamen Angelegenheiten. Durch B. B. vom 9. Juli 1863 [20] wurde die dänische Regierung zur Zurücknahme der Bekanntmachung aufgefordert, kam jedoch dieser Aufforderung nicht nach, weshalb am 1. Oktober 1863 [21] die Verhängung von Bundesexekution gegen sie beschlossen wurde [22].

Die beiden mecklenburgischen Grofsherzogtümer [23] hatten seit alter Zeit einen gemeinsamen Landtag. Die Verfassungsverhältnisse waren durch die alte Union von 1523, den Assekurationsrevers von 1555, die Reversalen von 1572, den Revers und Assekurationsrevers von 1621 und namentlich durch den landesgrundgesetzlichen Erbvergleich vom 18. April 1755 geregelt. Dazu kam aus diesem Jahrhundert noch die sogenannte Patentverordnung vom 28. November 1817 über die Mittel und Wege, um bei streitigen Fällen in Angelegenheiten, welche die Landesverfassung betreffen, zur Entscheidung zu gelangen. Im Jahre 1848 wurde eine verfassungsvereinbarende Versammlung berufen, über welche mit dem bisherigen Landtage eine Verständigung, wenn auch unter einigen Vorbehalten, zu stande gekommen war. Mit dieser gelangte man seitens der mecklenburg-schwerinschen, dagegen nicht seitens der mecklenburg-strelitzschen Regierung zur

---

[19] G. v. Meyer a. a. O. S. 677.

[20] G. v. Meyer Bd. III S. 404.

[21] G. v. Meyer a. a. O. S. 424.

[22] Über den weiteren Verlauf der Angelegenheit vgl. § 60.

[23] Die mecklenburgische Verfassungsfrage, deren Geschichte und gegenwärtiger Stand, Leipzig 1877; O. Büsing, Das Staatsrecht der Grofsherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, in Marquardsens Handbuch des öffentliches Rechtes S. 12 ff.

Feststellung eines Staatsgrundgesetzes, welches für Schwerin am 10. Oktober 1849 publiziert wurde. Die Ritterschaft erhob darauf Klage wegen Verletzung ihrer Rechte, ein auf Grund der Verordnung vom 28. November 1817 eingesetztes Schiedsgericht zu Freienwalde erklärte das Staatsgrundgesetz für nicht rechtsbeständig und ordnete die Berufung eines Landtages nach Anleitung des landesgrundgesetzlichen Erbvergleiches an[24]. Auf Grund dieses Schiedsspruches erfolgte die Reaktivierung des alten Verfassungszustandes durch grofsherzogliche Verordnung vom 14. September 1850. Die neueren Versuche, eine Reform der mecklenburgischen Verfassung herbeizuführen, sind ohne Erfolg geblieben. — An der landständischen Verfassung nehmen nicht teil die von Schweden durch den Malmöer Vertrag vom 26. Juni 1803 unter dem Vorbehalt der Wiedereinlösung zurückgekaufte Stadt Wismar mit den Ämtern Poel und Neukloster und das Fürstentum Ratzeburg.

In Sachsen-Weimar hatte der Herzog Karl August schon durch die Konstitution vom 20. September 1809 die Landschaften von Weimar, Jena und Eisenach zu einer gemeinschaftlichen Landschaft vereinigt. Nach der auf dem Wiener Kongrefs erfolgten Vergröfserung des Landes und Annahme der grofsherzoglichen Würde wurde mit einer besonders zu diesem Zweck berufenen Versammlung das Grundgesetz vom 5. Mai 1816 vereinbart, welches später durch das revidierte Grundgesetz vom 15. Oktober 1850 ersetzt worden ist.

Das Grofsherzogtum Oldenburg war bis zum Jahre 1848 ohne jede landständische Vertretung. Mit einem eigens dazu berufenen Landtage wurde das Grundgesetz vom 18. Februar 1849 vereinbart. Nach Vornahme einer Revision in verfassungsmäfsigen Formen trat das revidierte Grundgesetz vom 22. November 1852 an seine Stelle.

Im Herzogtum Braunschweig war unter der vormundschaftlichen Regierung die Landschaftsordnung vom 25. April 1820 erlassen worden, welche eine Vereinigung der Stände von Braunschweig-Wolfenbüttel und Blankenburg anordnete, im übrigen aber vollständig auf der altständischen Basis stehen blieb. Nach Vertreibung des Herzogs Karl wurde sie durch die neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832, die einen konstitutionellen Charakter hatte, ersetzt. Diese ist auch fernerhin in Kraft geblieben

---

[24] Die Rechtsgültigkeit des Schiedsspruches ist mindestens zweifelhaft. Vgl. J. Wiggers, Das Verfassungsrecht im Grofsherzogtum Mecklenburg-Schwerin, Berlin 1860. Die mecklenburgische Verfassungsfrage, Rostock 1869. — Eine Verteidigung desselben versucht O. Piper, Zu den kommissarisch-deputatischen Verhandlungen über die Reform unserer Verfassung. Rostock 1872. — Übrigens bleibt, selbst die Rechtsbeständigkeit des Freienwalder Schiedsspruches vorausgesetzt, der mecklenburgische Verfassungszustand ein so anomaler, dafs die Fortdauer desselben mit der staatsrechtlichen Entwicklung Deutschlands auf die Dauer nicht vereinbar erscheint.

und nur in einzelnen Bestimmungen durch spätere Gesetze abgeändert worden.

Im Herzogtum Nassau, wo bisher eine landständische Verfassung nicht bestanden hatte, erliefsen die beiden regierenden Herzöge schon am 2. September 1814 ein Patent über die Landesverfassung, welches durch Edikte über die Wahl der Landstände und Bildung der Herrenbank vom 3. und 4. November 1815 und die erweiterten Wahlbefugnisse der Grundeigentümer vom 26. Mai 1821 ergänzt wurde. Durch Edikt vom 5. April 1848 erfolgte die Aufhebung der Herrenbank und am 28. Dezember 1849 wurde durch einen offiziellen Erlafs im Einverständnis mit den Ständen die „Zusammenstellung des im Herzogtum geltenden Staatsrechtes“ publiziert. Unter Berufung auf den B. B. vom 23. August 1851 hielt sich jedoch der Herzog für befugt, durch zwei Verordnungen vom 25. November 1851 über das geltende Staatsrecht und die Organisation der Stände und über die Wahlen zur Ständeversammlung die gesetzliche Geltung dieser Zusammenstellung zu beseitigen und eine anderweite Zusammensetzung der Ständeversammlung anzuordnen.

Das Herzogtum Sachsen-Meiningen hatte ein Grundgesetz vom 4. September 1824 erhalten, in Sachsen-Hildburghausen war an die Stelle der älteren landständischen Verfassung ein Grundgesetz vom 19. März 1818 getreten. Nach der Vereinigung der beiden Länder wurde mit einem aus den verschiedenen Landesteilen berufenen ständischen Ausschusse das Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829 vereinbart.

Das Herzogtum Sachsen-Altenburg erhielt ein mit Zustimmung der alten Stände festgestelltes Grundgesetz vom 29. April 1831. Verschiedene Abänderungen, welche dasselbe in den Jahren 1848 und 1849 erfuhr, sind durch spätere Gesetze meistens wieder beseitigt worden. Namentlich wurde das Gesetz, die Wahlen landschaftlicher Abgeordneten betreffend, vom 10. April 1848 durch ein Wahlgesetz vom 3. August 1850 ersetzt. Die Verordnung vom 12. März 1855 hob jedoch dieses Gesetz auf und stellte die Bestimmungen des Grundgesetzes wieder her, sie wurde von den neugewählten Ständen nachträglich genehmigt. Durch Gesetz vom 1. Mai 1857 erfolgte eine Revision der betreffenden Vorschriften des Grundgesetzes, das Gesetz vom 31. Mai 1870 endlich hat das Wahlgesetz vom 3. August 1850 von neuem in Wirksamkeit gesetzt.

Im Herzogtum Sachsen-Koburg war mit den reorganisierten Landständen die Verfassungsurkunde vom 8. August 1821 vereinbart worden. In Sachsen-Gotha blieb die altständische Verfassung bestehen, bis das Staatsgrundgesetz vom 26. März 1849 an ihre Stelle trat. Beide Verfassungen wurden durch das gemeinschaftliche Grundgesetz für die Herzogtümer Koburg und Gotha

vom 3. Mai 1852 beseitigt. Letzteres hat durch spätere Gesetze einige Abänderungen erfahren.

In den anhaltischen Herzogtümern war die altlandständische Verfassung seit Ende des siebzehnten Jahrhunderts aufser Übung gekommen. Anhalt-Dessau erhielt am 29. Oktober 1848 eine mit einer konstituierenden Versammlung vereinbarte Verfassung. Sie wurde durch Gesetz vom 15. März 1850 in einzelnen Punkten abgeändert und durch landesherrliche Verordnung vom 4. November 1851 gänzlich aufgehoben. Dasselbe Schicksal erfuhr die Verfassung für Anhalt-Köthen vom 28. Oktober 1848. In Anhalt-Bernburg wurde die Verfassung vom 14. Dezember 1848 octroyiert, nachdem der Versuch einer Vereinbarung mit einer Ständeversammlung gescheitert war. Unter dem 18. Juli und 31. August 1859 erhielten die anhaltischen Länder eine gemeinschaftliche Landschaftsordnung, welche in Dessau octroyiert wurde, in Bernburg mit dem Landtage vereinbart war. Sie ist durch spätere Gesetze in verschiedenen Punkten abgeändert worden.

Die Verfassung des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt wurde durch die Verordnung vom 8. Januar 1816 und den Landtagsabschied vom 21. April 1816 geregelt. Eine Umgestaltung der Zusammensetzung des Landtages erfolgte durch Wahlgesetz vom 17. Oktober 1848. Ein neues Grundgesetz und ein neues Wahlgesetz wurde am 21. März 1854 erlassen. Beide Gesetze haben später einige Abänderungen erfahren.

Im Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen folgten nacheinander die Verfassungsgesetze vom 24. September 1841, 12. Dezember 1849 und 8. Juli 1857. Letzteres befindet sich mit einzelnen durch weitere Gesetze vorgenommenen Modifikationen noch heute in Kraft.

Das Fürstentum Reufs ä. L. hatte die altständischen Einrichtungen behalten, bis sie durch Erlafs der jetzt geltenden Verfassung vom 28. März 1867 beseitigt wurden.

Im Fürstentum Reufs j. L. war mit einem konstituierenden Landtage das Staatsgrundgesetz vom 30. November 1849 vereinbart worden. Es wurde durch das revidierte Grundgesetz vom 14. April 1852 ersetzt, welches wieder durch die Gesetze vom 16. Mai und 20. Juni 1856 eine wesentliche Umgestaltung erfahren hat, auch durch spätere Gesetze in einigen Punkten abgeändert worden ist.

Im Fürstentum Waldeck war mit den alten Ständen der Landesvertrag vom 19. April 1816 vereinbart worden. Unter Mitwirkung einer zu diesem Zwecke berufenen Abgeordnetenversammlung kam das Grundgesetz vom 23. Mai 1849 zu stande. Der B. B. vom 7. Januar 1852[25] legte der Regierung infolge einer Beschwerde des Prinzen Hermann die Verpflichtung auf, eine Ab-

---

[25] G. v. Meyer a. a. O. S. 568.

änderung desselben zu bewirken. Diese wurde mit Zustimmung des Landtages festgestellt und ein revidiertes Staatsgrundgesetz vom 17. August 1852 erlassen. — Durch die Accessionsverträge vom 18. Juli 1867, 24. November 1877 und 2. März 1887 ist die ganze Verwaltung des Fürstentums auf Preufsen übergegangen. Dagegen hat das Fürstentum seine eigene Gesetzgebung behalten. Die Rechte des waldeckischen Landtages sind daher durch die Änderung nicht berührt worden, nur hinsichtlich der Organisation der Behörden ist der preufsischen Regierung vollkommen freie Hand gelassen.

Im Fürstentum Schaumburg-Lippe war durch Verordnung vom 15. Januar 1816 eine Verfassung erlassen worden, welche im wesentlichen auf altständischer Basis beruhte. Sie ist erst am 17. November 1868 durch eine andere ersetzt worden.

Im Fürstentum Lippe kam im Einverständnis mit den bisherigen Ständen die Verfassungsurkunde vom 6. Juli 1836 zu stande. Am 16. Januar 1849 waren Gesetze über die Wahl der Abgeordneten und über die Zusammensetzung des Landtages und die Ausübung der ständischen Rechte erlassen, welche durch fürstliche Verordnung vom 15. März 1853 wieder beseitigt wurden. Eine dieserhalb an die Bundesversammlung gerichtete Beschwerde des bisherigen ständischen Ausschusses blieb ohne Erfolg. Eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung erhielt der Landtag erst durch Gesetz vom 8. Dezember 1867. Ein neues Gesetz über die Zusammensetzung und die Rechte des Landtages ist am 3. Juni 1876 erlassen.

In dem Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen galt die Verfassung vom 11. Juli 1833, in Hohenzollern-Hechingen der Landesvergleich vom 26. Juni 1798 mit der Wahlordnung vom 1. Februar 1835.

Die Landgrafschaft Hessen-Homburg erhielt eine Verfassungsurkunde vom 3. Januar 1850, welche durch einen Erlafs vom 20. April 1852 wieder aufgehoben wurde.

## § 57.

Der Begriff der landständischen Verfassung war auf die Freien Städte nicht anwendbar, doch bestimmte die W. S. A.[1], dafs die bundesgrundgesetzlichen Bestimmungen über die Verfassungen der Einzelstaaten auf sie Anwendung finden sollten, soweit es ihre besonderen Verhältnisse gestatteten.

In Frankfurt wurde durch die Konstitutionsergänzungsakte vom 16. Oktober 1816 die alte Stadtverfassung mit einigen Modifikationen wieder hergestellt. Das Gesetz vom 19. Oktober 1848 ordnete die Vornahme einer Verfassungsrevision an, welche jedoch zu keinem Resultate führte. Es wurde nur durch Gesetz vom

[1] W. S. A. Art. 62.

20. Februar 1849 die bürgerliche und staatsbürgerliche Gleichheit aller Staatsangehörigen ausgesprochen. Auf Befehl der Bundesversammlung[2] mufste der Senat die beiden Gesetze vom 16. Oktober 1848 und 20. Februar 1849 wieder aufser Kraft setzen, was durch Publikandum vom 5. Oktober 1852 geschah. Die weiteren Verhandlungen über Verfassungsreform führten zu den organischen Gesetzen vom 12. September 1853 und 16. Januar 1855.

Die alte Verfassung der Stadt Lübeck, welche auf mehreren Recessen und Konkordaten zwischen Rat und Bürgerschaft beruhte, war nach Beendigung der französischen Herrschaft wieder hergestellt worden. Im Jahre 1844 begann eine Verfassungsrevision, welche zu der Verfassungsurkunde vom 8. April 1848 führte. Diese ist später durch die Verfassung vom 29. Dezember 1851 und diese wieder durch die Verfassung vom 5. April 1875 ersetzt worden.

In der Freien Stadt Bremen war ebenfalls im Jahre 1813 die alte Verfassung wieder in Kraft getreten und durch einige neue Gesetze ergänzt worden. Eine neue Verfassung wurde am 8. März 1849 eingeführt. Auf Grund des B. B. vom 6. März 1852[3] erfolgte die Aufhebung einer Reihe von Bestimmungen derselben durch Verordnungen des Senates vom 29. März und 3. Mai 1852. Mit der auf Grund dieser Verordnungen neugewählten Bürgerschaft wurde die revidierte Verfassung vom 21. Februar 1854 vereinbart, welche später durch eine Reihe von Gesetzen abgeändert worden ist. Eine neue Verfassungsredaktion datiert vom 1. Januar 1894.

Die Verfassung der Freien Stadt Hamburg, deren wesentliche Bestimmungen sich in einer Reihe von Recessen befanden, wurde durch Rat- und Bürgerschlufs vom 27. Mai 1814 wieder hergestellt. Die in den Jahren 1848—1850 gemachten Versuche einer Verfassungsrevision scheiterten an dem Widerstand des Kollegiums der Oberalten, welches von den beiden deutschen Grofsmächten und dem politischen Ausschufs der Bundesversammlung unterstützt wurde. Erst nachdem am 11. August 1859 ein neues Wahlgesetz zu stande gekommen war, wurde mit der auf Grund desselben neu gewählten Bürgerschaft die Verfassungsrevision zu Ende geführt. Die neue Verfassung gelangte am 28. September 1860 zur Publikation. Sie ist seitdem durch verschiedene Gesetze abgeändert worden und gilt jetzt in einer Redaktion vom 13. Oktober 1879.

---

[2] B. B. vom 12. August 1852 (G. v. Meyer B. II S. 581).
[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 571.

# Viertes Buch.

# Die Gründung des Deutschen Reiches.

## 1. Die Reformbestrebungen zur Zeit des deutschen Bundes[1].

### § 58.

Die deutsche Bundesverfassung war nicht geeignet, die Grundlage einer nationalen Entwicklung in Deutschland zu werden. Auf dem Gebiete der auswärtigen Politik erwies sich der Bund als vollständig ohnmächtig. Die Militärverfassung, der relativ beste Teil der Bundeseinrichtungen, reichte nicht aus, um eine einheitliche und schlagfertige deutsche Armee herzustellen. Im Innern war die Thätigkeit des Bundes auf die Unterdrückung revolutionärer Bewegungen und die Entscheidung von Streitigkeiten unter den einzelnen Bundesstaaten beschränkt. Die für letzteren Zweck getroffenen Einrichtungen waren völlig unzureichend, wenn ernstere Konflikte, namentlich unter den beiden Grofsmächten, ausbrachen. Die Organisation der Bundesgewalt litt an nicht minder grofsen Mängeln. Während alle Einzelstaaten allmählich zu konstitutionellen Formen übergegangen waren, fehlte es im Bunde gänzlich an einer Vertretung der Bevölkerung. Ebensowenig bestand dort ein geeignetes Organ für die Exekutive. Hatte man anfangs auf eine Fortbildung der Bundesverfassung gehofft, so stellte sich immer deutlicher die Unmöglichkeit einer solchen heraus. Schon

---

[1] Über die Geschichte des deutschen Bundes, die während der Dauer desselben hervortretenden Reformbestrebungen und die Gründung des Deutschen Reiches ist zu vergleichen: v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen, 2 Bde., Berlin 1857; Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, 3 Bde., Marburg 1861—62; Aegidi, Reform des deutschen Bundes, Staatswörterbuch Bd. III S. 67 ff.; Ad. Schmidt, Preufsens deutsche Politik S. 175 ff.; K. Klüpfel, Die deutschen Einheitsbestrebungen in ihrem geschichtlichen Zusammenhange, Leipzig 1853; Derselbe, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen bis zu ihrer Erfüllung 1848—1871, 2 Bde., Berlin 1872 u. 1873; K. Fischer, Die Nation und der Bundestag S. 337 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. II—V; J. Jastrow, Geschichte des deutschen Einheitstraums und seine Erfüllung, Berlin 1885; Ernst II., Herzog von Sachsen-Koburg-Gotha, Aus meinem Leben und aus meiner Zeit, 3 Bde., Berlin 1887—89; H. v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., vornehmlich nach den preufsischen Staatsakten, Bd. I—VII, München u. Leipzig 1889—1894; Neue Mitteilungen und Erläuterungen zur Begründung des Deutschen Reiches 1895; W. Maurenbrecher, Gründung des Deutschen Reiches 1859—71, Leipzig 1892; O. Frhr. v. Völderndorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe, in den Annalen des Deutschen Reiches 1890 S. 241 ff.; G. Meyer, Die Reichsgründung und das Grofsherzogtum Baden, in der Festgabe der Heidelberger Juristischen Fakultät zum 70. Geburtstage Sr. Kgl. Hoheit des Grofsherzogs Friedrich von Baden, Heidelberg 1896, S. 143 ff.; H. Friedjung, Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland, 2 Bde., Stuttgart 1897 u. 98.

der Umstand, dafs jede Abänderung der Bundesverfassung die Einwilligung aller Plenarstimmen forderte, ein einzelner deutscher Staat also durch seinen Widerspruch dieselbe hindern konnte, machte den Bund zu einem völlig entwicklungsunfähigen Staatswesen. Vor allem aber war es der Gegensatz der beiden Grofsmächte, welcher eine gedeihliche Entwicklung der deutschen Verhältnisse und jede Fortbildung der Bundesinstitutionen hinderte.

Ursprünglich zeigte die Bundesversammlung wenigstens guten Willen, aber nur zu bald verkehrte sich dieser in das direkte Gegenteil. Für die nationalen Interessen geschah nichts; Art. 19 der B. A., welcher gemeinsame Mafsregeln in Bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt in Aussicht stellte, wurde nicht ausgeführt, die gemeinnützigen Anordnungen, welche die Bundesgrundgesetze erwähnten, kamen nicht zu stande. Nur in der Unterdrückung freiheitlicher Regungen sah die Bundesversammlung ihre Aufgabe. Zu diesem Zwecke scheute man sich sogar nicht, dem Bunde die weitestgehenden Kompetenzen beizulegen. Die Wirksamkeit desselben richtete sich namentlich gegen Universitäten, die Presse, politische Vereine und Versammlungen und erreichte ihren Höhepunkt in den sogenannten Demagogenverfolgungen. Zu den hauptsächlichsten Ausflüssen dieser Strömung gehören die sogenannten Karlsbader Beschlüsse, von Vertretern einzelner Regierungen in Karlsbad festgestellt, von der Bundesversammlung durch B. B. vom 20. September 1819[2] in ihrem gesamten Inhalte angenommen. Sie wurden ergänzt durch drei B. B. von demselben Datum über Universitäten, Presse und Einsetzung einer Centralbehörde zur Untersuchung der revolutionären Umtriebe[3]. In demselben Sinne gehalten sind die B. B. vom 28. Juni und 5. Juli 1832 über Mafsregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung[4], vom 30. Juni 1833, die Einsetzung einer Centralbehörde zur Untersuchung eines gegen den Bestand des deutschen Bundes und die öffentliche Ordnung in Deutschland gerichteten Komplotts betreffend[5], und vom 13. November 1834 über gemeinsame Mafsregeln in betreff der Universitäten[6]. Endlich ist hierher auch das unter einzelnen Regierungen vereinbarte Schlufsprotokoll zu Wien vom 12. Juni 1834 zu rechnen[7].

Während der deutsche Bund die nationalen Interessen nach keiner Richtung hin förderte, wurde ein erheblicher Fortschritt auf wirtschaftlichem Gebiete durch eine vertragsmäfsige Vereinbarung der einzelnen deutschen Staaten erreicht. Es erfolgte die Gründung des deutschen Zollvereins unter preufsischer

---

[2] G. v. Meyer Bd. II S. 89 ff. Vgl. Aegidi, Aus dem Jahre 1819, Beitrag zur deutschen Geschichte, Hamburg 1861.

[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 96 ff.

[4] G. v. Meyer a. a. O. S. 240 ff. und 250 ff.

[5] G. v. Meyer a. a. O. S. 285 ff.

[6] G. v. Meyer a. a. O. S. 320 ff.

[7] Klüber, Urkunden S. 373 ff.

Führung[8]. Das Gesetz vom 26. Mai 1818 hatte die inneren Zollschranken in Preufsen beseitigt. Durch Verträge vom 10. Oktober und 2. November 1823, 17. Juni 1826 und 17. Juli 1828 hatten sich die anhaltischen Herzogtümer dem östlichen, durch Vertrag vom 8. Mai 1828 das Grofsherzogtum Hessen dem westlichen preufsischen Zollsystem angeschlossen. Bayern, Württemberg und die beiden hohenzollernschen Fürstentümer waren am 18. Januar 1828 zu einem süddeutschen Zollverein zusammengetreten. Nachdem am 16. April 1831 Waldeck, am 25. August desselben Jahres Kurhessen seinen Anschlufs an das preufsisch-hessische Zollsystem erklärt hatte, kam am 22. März 1833 ein Vertrag zwischen Preufsen und den mit ihm zollvereinten Ländern einerseits und den angeführten süddeutschen Staaten andererseits zu stande, durch welchen der deutsche Zollverein begründet wurde. Diesem traten am 30. März desselben Jahres das Königreich Sachsen und am 11. Mai die grofsherzoglich-herzoglich sächsischen, schwarzburgischen und reufsischen Länder bei. Am 20. Februar 1835 folgte Hessen-Homburg, am 12. Mai desselben Jahres Baden, am 10. Dezember Nassau und am 2. Januar 1836 die Freie Stadt Frankfurt. Nachdem am 8. Mai 1841 eine allgemeine Erneuerung der Verträge stattgefunden hatte, wurde der Verein noch durch den Eintritt von Lippe (18. Oktober 1841), Braunschweig (19. Oktober 1841) und Luxemburg (8. Februar 1842) vergröfsert. Durch Verträge vom 7. September 1851 und 1. März 1852 erklärten auch die Staaten des sogenannten Steuervereins, Hannover, Oldenburg, Schaumburg-Lippe, die Bereitwilligkeit ihres Beitrittes. In Verbindung mit ihnen wurden die Verträge am 4. April 1853 nochmals und am 16. Mai 1865 zum drittenmal erneuert. Der Zollverein umfafste daher schliefslich alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Liechtenstein, den Hansestädten, beiden Mecklenburg, Holstein und Lauenburg.

Der Zollverein bezweckte eine gemeinsame Erhebung der Zölle in den Gebieten der Kontrahenten und eine Verteilung derselben nach Mafsgabe der Bevölkerung. Obwohl die finanziellen und wirtschaftlichen Resultate desselben aufserordentlich günstig waren, litt er doch an dem Mangel jeglicher Organisation. Es war ein rein vertragsmäfsiges Verhältnis, ein Verband vollkommen souveräner

---

[8] Falke, Die Geschichte des deutschen Zollwesens, Leipzig 1869, S. 340 ff.; Weber, Der deutsche Zollverein, Leipzig 1869; H. v. Festenberg-Packisch, Gesch. des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwicklung Deutschlands, Leipzig 1869; G. Fischer, Über das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins, in Hildebrands Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, Bd II S. 317 ff., 397 ff., Bd. VI S. 225 ff.; Aegidi, Aus der Vorzeit des Zollvereins, Beitrag zur deutschen Geschichte, Hamburg 1865: H. v. Treitschke, Die Anfänge des deutschen Zollvereins, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXX S. 397 ff., 479 ff. Vgl. aufserdem die Note 1 citierten Schriften.

Staaten. Zu jeder Änderung der bestehenden Vorschriften, namentlich auch der Tarife, zu jeder Vertragsschliefsung mit auswärtigen Mächten wurde daher die Zustimmung sämtlicher Vereinsglieder erfordert.

§ 59.

Die seit Jahrzehnten im deutschen Volke vorhandenen nationalen Bestrebungen begannen im Jahre 1848 eine festere Gestalt zu gewinnen[1]. Man verlangte die Herstellung einer Vertretung der Bevölkerung am Bunde, die Berufung einer Nationalversammlung zum Zweck der Beratung einer einheitlichen Verfassung für Deutschland. Die angegebenen Forderungen fanden sowohl in Anträgen, welche in der badischen und hessischen zweiten Kammer gestellt wurden, als in den Verhandlungen der Heidelberger Versammlung vom 5. März und des sogenannten Vorparlamentes zu Frankfurt a. M. ihren Ausdruck.

Der Bundestag fafste plötzlich, unter dem Druck dieser Bewegungen, grofsenteils ohne Instruktionseinholung, eine Reihe der wichtigsten Beschlüsse. Am 3. März wurde den einzelnen Staaten freigestellt, die Censur aufzuheben und Prefsfreiheit bei sich einzuführen[2], am 9. März nahm der Bund den deutschen Reichsadler mit der Umschrift „Deutscher Bund“ als Bundeswappen und die Farben schwarz-rot-gold als Bundesfarben an[3]. Ein B. B. vom 2. April schaffte die sogenannten Ausnahmegesetze ab[4], ein gleicher vom 7. April ordnete die Wiederveröffentlichung der Bundesprotokolle an[5]. Am 10. März hatte die Bundesversammlung die Regierungen eingeladen, Männer des allgemeinen Vertrauens, und zwar für jede der 17 Stimmen des Engeren Rates einen, abzuordnen, um die Bundesversammlung bei der Revision der Bundesverfassung zu unterstützen[6]. Diese traten alsbald zusammen und überreichten am 26. April den Entwurf eines deutschen Reichsgrundgesetzes[7]. Inzwischen war durch B. B. vom 30. März und 7. April die Berufung einer konstituierenden Nationalversammlung angeordnet worden[8], welche nach einem weiteren Beschlusse vom 26. April[9] am 18. Mai in Frankfurt a. M. zusammentreten sollte.

---

[1] Über die Geschichte der Einheitsbestrebungen in den Jahren 1848 bis 1850 vgl. die in § 58 N. 1 angeführte Litteratur. — Quellenwerke aus dieser Zeit sind: Roth und Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht, 2 Bde., Erlangen 1850 u. 52; Weil, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte. Von der Gründung des deutschen Bundes bis zur Eröffnung des Erfurter Parlamentes, Berlin 1850.

[2] G. v. Meyer Bd. II S 460 ff.

[3] G. v. Meyer a. a. O. S. 465.

[4] G. v. Meyer a. a. O. S. 475.

[5] G. v. Meyer a. a. O. S. 479.

[6] G. v. Meyer a. a. O. S. 465 u. 66.

[7] G. v. Meyer a. a. O. S. 490 ff.; Roth und Merck Bd. I S. 370 ff.

[8] G. v. Meyer a. a. O. S. 468 u. 479.

[9] G. v. Meyer a. a. O. S. 489.

Zum festgesetzten Termine fand die Eröffnung der Nationalversammlung statt[10]. Am 27. Mai erklärte dieselbe, dafs alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem zu gründenden allgemeinen Verfassungswerke nicht übereinstimmten, nur nach Mafsgabe des letzteren als gültig zu betrachten seien[11]. Am 27. und 28. Juni wurde die Herstellung einer provisorischen Centralgewalt beschlossen, welche durch einen Reichsverweser repräsentiert werden sollte[12], am folgenden Tage wählte die Nationalversammlung als solchen den Erzherzog Johann von Österreich[13]. Diesem übertrug die Bundesversammlung am 12. Juli im Namen der deutschen Regierungen ihre verfassungsmäfsigen Befugnisse und löste sich damit auf[14].

Die Nationalversammlung begann nun zunächst die Beratung der Grundrechte des deutschen Volkes, welche am 21. Dezember 1848 angenommen[15], am 27. als Reichsgesetz publiziert wurden[16]. Die Verhandlungen über die Verfassung dauerten bis zum März 1849. Grofse Schwierigkeiten bot namentlich die Konstituierung der Centralgewalt. Sie hing auf das engste mit der Frage zusammen, ob Österreich dem künftigen Bundesstaate angehören werde. Erst nachdem der Kaiser Franz Joseph am 4. März seinem Lande eine Verfassung gegeben hatte, welche den Gedanken der Reichseinheit in voller Strenge durchführte und daher jede engere Verbindung mit Deutschland ausschlofs, kam Klarheit in die Sache. In der Sitzung vom 27. März 1849 wurde die zweite Lesung der Reichsverfassung von der Nationalversammlung beendigt und die Herstellung eines Erbkaisertums beschlossen[17]. Am 28. März erfolgte mit 290 gegen 248 Stimmen die Wahl Friedrich Wilhelms IV., Königs von Preufsen, zum deutschen Kaiser[18].

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849[19] bestimmte im wesentlichen Folgendes: Die auswärtige Ver-

---

[10] Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., herausgegeben von F. Wigard, 9 Bde., Frankfurt a. M. 1848—49; Haym, Die deutsche Nationalversammlung, 3 Abt., Berlin 1849—50; Häufser, Art. „Deutsche Nationalversammlung", Staatswörterbuch Bd. VII S. 161 ff.; W. Vogel, Studien zur Geschichte des Frankfurter Parlamentes bis zum März 1849, Würzburg 1881; Binding, Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche, Leipzig 1892. — Die von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze sind in einem Reichsgesetzblatt publiziert worden.

[11] Sten. Ber. S. 155.

[12] Sten. Ber. S. 563 ff. R. G. B. S 3 ff.

[13] Sten. Ber. S. 627 ff.

[14] Protokoll vom 12. Juli 1848 (G. v. Meyer a. a. O. S. 512 ff.).

[15] Sten. Ber. S. 4314 ff.

[16] R. G. B. S. 49 ff.

[17] Sten. Ber. S. 6058 ff.

[18] Sten. Ber. S. 6093.

[19] Publiziert im Reichsgesetzblatt S. 101 ff. Sie ist oft abgedruckt, z. B. bei Roth und Merck Bd. II S. 198 ff.; Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes, Heft I S. 1 ff.; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze Heft II.

tretung, das Recht des Krieges und Friedens, das Heer, die Seemacht und die Verkehrsanstalten sollten auf das Reich übergehen, dem aufserdem weitgehende gesetzgeberische Befugnisse zugewiesen wurden. Reichsoberhaupt sollte ein Erbkaiser sein, der aus den deutschen Fürsten gewählt wurde und in dessen Mannesstamm die Krone nach Primogeniturrecht vererbte. Er war unverantwortlich und unverletzlich, besafs aber bei der Gesetzgebung nur ein suspensives Veto. Neben ihm stand ein Reichstag, der sich in zwei Häuser, ein Staatenhaus und ein Volkshaus, gliederte. Das Staatenhaus enthielt die Vertreter der Einzelstaaten, welche zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Ständen und zwar da, wo solche existierten, von den Provinzial-, sonst von den Landtsänden ernannt wurden. Bestanden letztere aus zwei Kammern, so erfolgte die Ernennung in einer gemeinschaftlichen Sitzung. Das Volkshaus ging aus allgemeinen und direkten Wahlen hervor. — Aufser der Verfassung hatte die Nationalversammlung noch einige andere Gesetze erledigt, unter denen namentlich das Wahlgesetz vom 12. April 1849 zu nennen ist.

Friedrich Wilhelm IV. lehnte die Kaiserkrone ab, welche er nur nach vorheriger Verständigung mit den deutschen Fürsten acceptieren wollte[20]. Bald darauf traten viele Mitglieder aus der Nationalversammlung aus und einzelne Regierungen riefen die Vertreter ihrer Länder zurück. Die revolutionären Erhebungen in Sachsen, Baden und der Pfalz, welche unter dem Vorwande der Durchführung der Reichsverfassung unternommen wurden, fanden bald ihr Ende. Der Rest der Versammlung siedelte nach Stuttgart über, wo er am 18. Juni 1849 aufgelöst wurde.

Preufsen versuchte nunmehr durch Vereinbarung mit den einzelnen deutschen Regierungen das Verfassungswerk durchzuführen. Am 26. Mai 1849 kam das sogenannte Dreikönigsbündnis mit Sachsen und Hannover zu stande[21], in welchem die Absicht der Gründung eines Bundes ausgesprochen wurde, dessen Verfassung im wesentlichen auf der Frankfurter Grundlage beruhte. Diesem Bündnis trat eine Reihe von kleineren deutschen Regierungen bei. Dagegen hatten Hannover und Sachsen Vorbehalte über die Beteiligung aller deutschen Staaten gemacht, und da diese nicht erfüllt wurden, zogen sie sich wieder zurück. Aufserdem hielten sich fern Österreich, Bayern, Württemberg, Holstein und Lauenburg, Luxemburg, Frankfurt, Hessen-Homburg und Liechtenstein. Mit den übrigen deutschen Regierungen gelangte Preufsen zu einer Verständigung. Da aber inzwischen klar geworden war, dafs auf den Beitritt aller deutschen Staaten nicht zu rechnen sei, so wurde das beabsichtigte Verhältnis nur als eine

[20] Erwiderung des Königs vom 3. April und Note des deutschen Bevollmächtigten bei der provisorischen Centralgewalt vom 17. April (Roth und Merck a. a. O. S. 456 u. 484).

[21] Aktenstücke betreffend das Bündnis vom 26. Mai und die deutsche Verfassung, Berlin 1849, S. 43 ff. u. 73 ff.; Weil a. a. O. S. 171 ff.

engere Union innerhalb des weiteren deutschen Bundes gefaſst[22]. Zur Beratung der unter den Regierungen festgestellten Verfassung berief man ein Parlament nach Erfurt, welches dort vom 20. März bis 29. April 1850 tagte[23]. Dasselbe nahm die vorgelegte Verfassung unverändert an.

Von der Frankfurter Reichsverfassung unterschied sich die sogenannte Erfurter Unionsverfassung wesentlich dadurch, daſs an die Stelle des Kaisers ein Reichsvorstand trat, dessen Würde mit der Krone Preuſsen verbunden war. Ihm stand die Exekutive allein zu, dagegen wurde die Gesetzgebung in Gemeinschaft mit dem Reichstage durch ein aus sechs Stimmen bestehendes Fürstenkollegium ausgeübt, in welchem Preuſsen eine Stimme führte. Das Fürstenkollegium hatte ein absolutes Veto. Der Reichstag sollte auch hier aus einem Staatenhause und einem Volkshause bestehen, doch war für die Bildung des letzteren an Stelle des allgemeinen Wahlrechtes das preuſsische Dreiklassensystem angenommen.

Diesen Bestrebungen traten Bayern, Württemberg und Sachsen am 27. Februar 1850[24] mit einem Verfassungsentwurfe entgegen, welcher die Herstellung einer revidierten Bundesverfassung für das ganze Gebiet des deutschen Bundes erstrebte. Nach demselben sollten die Organe des Bundes sein: eine Bundesregierung mit sieben Stimmen, Österreich, Preuſsen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, beide Hessen, mit welchen Staaten sich die anderen Regierungen über Beteiligung an den Stimmen zu verständigen hatten, und eine Nationalvertretung, deren Mitglieder von den einzelnen deutschen Landtagen aus ihrer Mitte zu wählen waren.

Bereits am 30. September 1849 hatten sich Österreich und Preuſsen zu dem sogenannten Interim vereinigt[25]. Durch dieses wurde eine Behörde eingesetzt, welche den Namen Bundescentralkommission führte, aus zwei österreichischen und zwei preuſsischen Mitgliedern bestand und alle Befugnisse ausüben sollte, welche dem Engeren Rate der Bundesversammlung zustanden. Die Erledigung derjenigen Gegenstände, welche vor das Plenum gehörten, war der freien Verständigung unter den deutschen Regierungen vorbehalten. Die Dauer der Übereinkunft war bis zum 1. Mai 1850 festgesetzt. Am 20. Dezember 1849 legte der Reichsverweser seine Befugnisse in die Hände dieser neuen Centralbehörde nieder.

Am 26. April 1850 richtete Österreich an die anderen deutschen Regierungen die Aufforderung, den Bundestag wieder zu eröffnen. Infolge derselben versammelten sich auſser dem österreichischen Vertreter die Bevollmächtigten von Bayern,

---

[22] Additionalakte vom 26. Februar 1850 (Weil a. a. O. S. 245).

[23] Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des deutschen Parlaments zu Erfurt, 2 Bde.

[24] Weil a. a. O. S. 251 ff.

[25] Weil a. a. O. S. 247.

Sachsen, Hannover, Württemberg, Kurhessen, Holstein und Lauenburg, Luxemburg und Limburg, Liechtenstein und Hessen-Homburg am 10. Mai zu einer Plenarversammlung in Frankfurt[26]. Diesen schlossen sich in der nächsten Zeit noch Schaumburg-Lippe[27], Grofsherzogtum Hessen und Mecklenburg-Strelitz[28] an. Am 2. September wurden auch die Sitzungen des Engeren Rates wieder eröffnet[29]. Da sich Preufsen und die meisten der mit ihm verbündeten Regierungen noch fortdauernd vom Bunde fern hielten und der Gegensatz der beiden Grofsmächte namentlich in der kurhessischen Frage immer schärfer wurde, so lag die Möglichkeit eines Krieges zwischen den gegenüberstehenden Parteien aufserordentlich nahe. Plötzlich fügte sich Preufsen den österreichischen Forderungen. Durch die Olmützer Konvention vom 29. November 1850[30] erklärte es seine Bereitwilligkeit, die Erledigung der holsteinschen und kurhessischen Angelegenheit durch die gemeinsame Entscheidung aller deutschen Regierungen herbeizuführen. Ministerialkonferenzen sollten in Dresden stattfinden, um über die Revision der deutschen Bundesverfassung zu unterhandeln. Dieselben haben in der That auch vom Dezember 1850 bis Mai 1851 getagt, sind jedoch vollständig resultatlos verlaufen. Am 14. Mai 1851[31] trat Preufsen wieder in den Bundestag ein. Die mit ihm verbündeten Regierungen waren ihm darin teils vorangegangen, teils folgten sie seinem Beispiele.

## § 60.

Der Bundestag lenkte nach seiner Reaktivierung wieder in völlig reaktionäre Bahnen ein, wenn auch die Form seines Auftretens in vielen Beziehungen milder war als vor dem Jahre 1848[1]. Ein B. B. vom 23. August 1851[2] erklärte, dafs die sogenannten „Grundrechte“ eine Rechtsgültigkeit als Reichsgesetze nicht beanspruchen könnten. Da, wo ihre Einführung durch besondere Landesgesetze erfolgt war, sollten die Regierungen Einleitungen treffen, sie aufser Wirksamkeit zu setzen, sofern sie mit den Bundesgesetzen oder Bundeszwecken in Widerspruch standen.

Der Gegensatz zwischen den beiden Grofsmächten, welcher bis zum Jahre 1848 wegen der meist übereinstimmenden Politik

---

[26] Protokoll vom 10. Mai 1850 (G. v. Meyer a. a. O. S. 517).
[27] Protokoll vom 16. Mai 1850 (a. a. O. S. 518).
[28] Protokoll vom 6. Juni 1850 (a. a. O. S. 519).
[29] Protokoll vom 2. September 1850 (a. a. O. S. 533).
[30] Abgedruckt bei G. v. Meyer a. a. O. S. 545 ff.
[31] Protokoll vom 14. Mai 1851 (a. a. O. S. 550).

[1] Höchst wertvolles Material für die Geschichte des deutschen Bundes in dieser Zeit enthält: v. Poschinger, Preufsen im Bundestag 1851—1859. Dokumente der königlich preufsischen Bundestagsgesandtschaft, 4 Bde., Leipzig 1882—84 (Bd. 12, 14, 15 und 23 der Publikationen aus den königlich preufsischen Staatsarchiven).

[2] G. v. Meyer Bd. II S. 561.

beider Regierungen sich weniger fühlbar gemacht hatte, trat jetzt in voller Schroffheit zu Tage. Das Ziel der österreichischen Politik ging unverkennbar dahin, durch eine weitere Ausbildung und Stärkung der Präsidialbefugnisse ein Übergewicht Österreichs im Bunde zu begründen und so die Errichtung einer österreichischen Hegemonie über Deutschland anzubahnen. Diesen Versuchen wurde preufsischerseits energischer Widerstand geleistet[3].

Die nationalen Bewegungen ruhten bis zum Ende der fünfziger Jahre vollständig und erhielten erst durch den österreichisch-italienischen Krieg vom Jahre 1859 einen neuen Anstofs. Sofort machte sich wieder der Gegensatz zwischen denjenigen geltend, welche eine festere Einigung des aufserösterreichischen Deutschlands unter preufsischer Führung erstrebten, und denjenigen, welche sich mit einer loseren Verbindung des gesamten Deutschlands einschliefslich Österreichs begnügen, also die Reform wesentlich auf dem Boden der bestehenden Bundesverfassung vollziehen wollten. Erstere Richtung wurde durch den Nationalverein, letztere durch den grofsdeutschen Reformverein repräsentiert.

Die Regierungen sahen sich ebenfalls genötigt, zu der Reformfrage Stellung zu nehmen. Auch hier zeigte sich eine ähnliche Verschiedenheit. Das Ziel der preufsischen Politik war die Herstellung eines engeren Bündnisses mit preufsischer Spitze, während Österreich und die Mittelstaaten im höchsten Falle eine Revision der bestehenden Bundesverfassung mit Errichtung eines aus Vertretern verschiedener Staaten zusammengesetzten Direktoriums zugestehen wollten.

Am 15. Oktober 1861 teilte die königlich sächsische Regierung, welche schon im Jahre 1856 Anregungen zu einer Reform der Bundesverfassung gegeben hatte, den übrigen deutschen Regierungen einen Reformplan mit[4]. Nach demselben sollte die alte Bundesversammlung in der bisherigen Gestaltung des Engeren Rates bestehen bleiben, aber nur zweimal im Jahr, abwechselnd in Regensburg und Hamburg, auf höchstens je vier Wochen zusammentreten. Im Präsidium sollten Österreich und Preufsen alternieren. Neben der Bundesversammlung war eine Abgeordnetenversammlung in Aussicht genommen, die aus Repräsentanten der einzelnen deutschen Landesvertretungen bestehen und bei der gemeinsamen Gesetzgebung eine entscheidende Stimme besitzen sollte. Für die Zwischenzeit zwischen zwei Bundestagen sollte eine Exekutivgewalt eingesetzt werden, welche sich aus dem Kaiser von

[3] Vgl. darüber die in der Sammlung von v. Poschinger mitgeteilten Berichte des damaligen preufsischen Bundestagsgesandten, v. Bismarck-Schönhausen, namentlich die Denkschrift vom März 1858 (a. a. O. Bd. III S. 487 ff.) und das Memoire vom 18. Mai 1857 (a. a. O. Bd. IV S. 264 ff.).

[4] Staatsarchiv von Aegidi und Klauhold Bd. I Nr. 164, die dazu gehörigen Denkschriften ebenda Bd. II Nr. 175 u. 176.

Österreich, dem König von Preufsen und einem dritten durch Wahl oder Turnus zu bestellenden Bundesfürsten zusammensetzte.

Im Sommer 1862 fanden in Wien zwischen Österreich und den Mittelstaaten weitere Verhandlungen über die Bundesreform statt. Die preufsische Regierung lehnte es ab, sich an denselben zu beteiligen. Inzwischen hatte der Bundestag am 6. Februar 1862 den Beschlufs gefafst[5], eine Kommission zur Ausarbeitung einer deutschen Civilprozefsordnung niederzusetzen und die Abfassung eines deutschen Obligationenrechtes in Aussicht zu nehmen. Am Anschlufs daran stellten am 14. August 1862 Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, beide Hessen und Nassau unter dem Widerspruch Preufsens den Antrag, sich durch einen Ausschufs Bericht über die Berufung einer Delegiertenversammlung der einzelnen deutschen Ständekammern erstatten zu lassen, der die fraglichen Gesetzentwürfe vorgelegt werden sollten[6]. Der Antrag wurde jedoch in der Bundestagssitzung vom 22. Januar 1863 abgelehnt[7].

Im August 1863 trat auf Einladung des Kaisers von Österreich in Frankfurt a. M. ein Fürstentag zum Zweck der Beratung der Bundesreform zusammen, an welchem sich alle deutschen Fürsten, mit Ausnahme des Königs von Preufsen, des Königs von Dänemark, der Fürsten von Lippe und Reufs ä. L. und des Landgrafen von Hessen-Homburg beteiligten. Sie waren meist in Person, zum Teil durch Vertreter erschienen. Auch Bevollmächtigte der freien Städte nahmen an den Verhandlungen teil[8]. Die dort zu stande gekommene Reformakte[9] erweiterte die Bundeszwecke und versuchte eine Neubildung der Bundesorgane. An der Spitze des Bundes sollte als Exekutivbehörde ein Direktorium stehen, in welchem der Kaiser von Österreich, der König von Preufsen, der König von Bayern und drei andere, teils durch Wahl, teils durch Turnus bestimmte Bundesfürsten vertreten waren. Als zweites Organ des Bundes war ein Bundesrat mit 21 Stimmen in Aussicht genommen. Je drei dieser Stimmen sollten Preufsen und Österreich zustehen, die übrigen 15 den bisherigen Stimmen des Engeren Rates entsprechen. Den Vorsitz im Direktorium und Bundesrat sollte Österreich führen. Zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung sollte eine Abgeordnetenversammlung berufen werden, welche durch Delegation aus den Vertretungskörpern der einzelnen deutschen Staaten hervorging. Eine Fürstenversammlung sollte periodisch zusammentreten und über Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund sowie über die Änderung des Stimmverhält-

---

[5] G. v. Meyer Bd. III S. 265 ff.
[6] G. v. Meyer a. a. O. S. 294 ff.
[7] G. v. Meyer a. a. O. S. 319 ff.
[8] Die darauf bezüglichen Aktenstücke im Staatsarchiv Bd. VIII Nr. 1753 ff.
[9] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1760.

nisses entscheiden. Weitere Bestimmungen bezogen sich auf das zu errichtende Bundesgericht.

Preufsen lehnte den Beitritt zu diesem Reformprojekt ab. Es machte seine Zustimmung zu einer Bundesreform von drei Bedingungen abhängig: 1. ein Veto Österreichs und Preufsens gegen jeden Bundeskrieg, der nicht zur Abwehr eines Angriffes auf Bundesgebiet unternommen werde, 2. die volle Gleichberechtigung Preufsens mit Österreich zum Vorsitz und zur Leitung der Bundesangelegenheiten, 3. eine Volksvertretung, welche nicht aus Delegation, sondern aus direkten Wahlen hervorgehe, mit ausgedehnten Befugnissen[10]. Da Österreich trotzdem an dem Plane der Durchführung der Bundesreform festhielt, ja nötigenfalls eine separate Ausführung mit Ausschlufs Preufsens in Aussicht nahm, so war schon damals die Möglichkeit eines bewaffneten Konflikts zwischen den beiden Grofsmächten sehr nahe gerückt. Da gab die plötzlich auftretende schleswig-holsteinische Angelegenheit der Sache momentan eine andere Wendung.

Am 15. November 1863 starb König Friedrich VII. von Dänemark und mit ihm erlosch der Mannesstamm Friedrichs III. Das Londoner Protokoll vom 8. Mai 1852[11], welches zwischen den Grofsmächten, Dänemark und Schweden vereinbart und von einer grofsen Reihe europäischer Staaten, aber nicht vom deutschen Bunde anerkannt war, hatte die Integrität der dänischen Monarchie für ein europäisches Interesse erklärt. Es bestimmte, dafs, wenn männliche Descendenz Friedrichs III. nicht vorhanden wäre, der Prinz Christian von Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg und seine männliche Nachkommenschaft succedieren sollte. Auf Grund desselben wurde das dänische Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 erlassen. Dasselbe war den holsteinischen Ständen allerdings nicht vorgelegt worden, lag aber auch aufserhalb des verfassungsmäfsigen Wirkungskreises derselben. Auf Grund dieses Gesetzes nahm König Christian IX. von Dänemark als Nachfolger Friedrichs VII. die Regierung in den Herzogtümern für sich in Anspruch und befand sich mit der Thronbesteigung thatsächlich im Besitz derselben. Gleichzeitig trat der Erbprinz von Schleswig-Holstein-Augustenburg, welcher die Rechtsgültigkeit des Londoner Protokolls und des Thronfolgegesetzes bestritt, gestützt auf sein agnatisches Erbrecht, als Prätendent auf.

Die Führung der holstein-lauenburgischen Stimme in der Bundesversammlung wurde suspendiert[12], die in Bezug auf Holstein beschlossene Exekution jedoch aufrechterhalten[13]. Mit

---

[10] Antwortschreiben des Königs vom 22. September 1863 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1768). — Die Motive sind entwickelt in dem Berichte des Staatsministeriums an den König vom 15. September 1863 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1767).

[11] Staatsarchiv Bd. VI Nr. 1004.

[12] B. B. vom 28. November 1863 (G. v. Meyer a. a. O. S. 482 ff.).

[13] B. B. vom 7. Dezember 1863 (a. a. O. S. 486 ff.).

Vollziehung derselben waren die Regierungen von Sachsen und Hannover beauftragt; sie liefsen ihre Truppen in das Bundesland einrücken, welches von der dänischen Besatzung geräumt wurde. Inzwischen hatte Christian IX. am 18. November 1863 eine im Reichsrat durchberatene Verfassung sanktioniert, welche die vollständige Einverleibung Schleswigs in Dänemark aussprach[14]. Da der österreichisch-preufsische Antrag am Bunde, Dänemark zur Zurücknahme dieser Verfassung aufzufordern, abgelehnt wurde[15], so sahen sich die beiden Grofsmächte veranlafst, die Angelegenheit selbständig weiter zu verfolgen. Sie richteten ein Ultimatum an Dänemark, welches die Wiederaufhebung der Verfassung vom 18. November 1863 verlangte[16]. Die Ablehnung desselben[17] hatte den Ausbruch des Krieges zur Folge.

In den Friedensschlüssen zu Wien, dem Präliminarfrieden vom 1. August und dem definitiven Frieden vom 30. Oktober 1864[18], trat der König von Dänemark seine Rechte an den Herzogtümern Schleswig, Holstein und Lauenburg an Österreich und Preufsen ab, welche dieselben zunächst in gemeinsame Verwaltung nahmen. Die Bundesexekution wurde durch einen B. B. vom 5. Dezember 1864[19] für beendet erklärt. Zwischen Österreich und Preufsen entwickelten sich bei der gemeinsamen Verwaltung der Herzogtümer vielfache Differenzen. Die Konvention von Gastein vom 14. August 1865[20] ordnete daher unter Aufrechterhaltung der gemeinsamen Rechte eine Teilung in der Ausübung derselben an. Preufsen sollte die Verwaltung in Schleswig, Österreich in Holstein führen. Lauenburg wurde vollständig an Preufsen abgetreten. Trotzdem entwickelten sich neue Gegensätze, welche in den verschiedenen Anschauungen über die definitive Gestaltung der Verhältnisse der Herzogtümer ihren Grund hatten. Damit trat auch der entgegengesetzte Standpunkt in der deutschen Frage wieder hervor.

### 2. Gründung des norddeutschen Bundes.

### § 61.

In der Sitzung des Bundestages vom 9. April 1866 stellte Preufsen den Antrag, eine aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrecht der ganzen Nation hervorgehende Versammlung für einen noch näher zu bestimmenden Tag einzuberufen, um die Vorlagen der deutschen Regierungen über eine Reform der Bundesverfassung entgegenzunehmen und zu beraten, in der

---

[14] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1032.
[15] B. B. vom 14. Januar 1864 (G. v. Meyer a. a. O. S. 498 ff.).
[16] Note vom 16. Januar 1864 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1428).
[17] Note vom 18. Januar 1864 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1448).
[18] Staatsarchiv Bd. VII Nr. 1682 u. 1728.
[19] Staatsarchiv Bd. VII Nr. 1737.
[20] Staatsarchiv Bd. IX Nr. 2001.

Zwischenzeit aber bis zum Zusammentritt dieser Versammlung durch Verständigung der Regierungen untereinander die Vorlage festzustellen[1]. Der Bundestag verwies den Antrag in der Sitzung vom 21. April an einen Ausschufs[2]. Bei Gelegenheit der Konstituierung des Ausschusses am 11. Mai gab der preufsische Gesandte nähere Aufklärungen über die Reformabsichten seiner Regierung. Er bezeichnete die Einführung einer periodischen Nationalvertretung, Regelung der Bundesgesetzgebung und des Verkehrswesens, Entwicklung des Artikels 18 der B. A., Herstellung der Freizügigkeit und eines allgemeinen deutschen Heimatsrechtes, Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt und ihrer Seeflagge, Regelung der Konsularvertretung Gesamtdeutschlands, Gründung einer deutschen Kriegsmarine und Revision der Bundeskriegsverfassung als Ziele des preufsischen Antrages[3].

Da die Arbeiten des Ausschusses keinen Fortgang nahmen, sah sich Preufsen veranlafst, in einer Cirkulardepesche vom 10. Juni den deutschen Regierungen Grundzüge einer neuen Bundesverfassung mit der Bitte mitzuteilen, sich darüber schlüssig zu machen, ob sie eventell, wenn in der Zwischenzeit die Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf dieser Basis neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden[4]. Der wesentliche Inhalt dieser Grundzüge war folgender: Das Bundesgebiet besteht aus den bisherigen Bundesstaaten mit Ausnahme der österreichischen und niederländischen Gebietsteile. Die gesetzgebende Gewalt wird von dem umzugestaltenden Bundestage und einer Nationalvertretung ausgeübt, die aus Wahlen hervorgeht, welche auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmen sind. Die Bundesstaaten bilden ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Bundes unterliegt eine Reihe von näher bezeichneten Angelegenheiten. Die Bundesgewalt hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden, sowie Bündnisse und andere Verträge zu schliefsen, Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Die Kriegserklärung hat bei feindlichem Angriff auf Bundesgebiet unter allen Umständen zu erfolgen, sonst ist dazu die Zustimmung der Souveräne von mindestens zwei Dritteilen der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich. Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter preufsischem Oberbefehl. Die Landarmee wird in zwei Bundesheere: die Nordarmee und die Südarmee geteilt; der König von Preufsen

---

[1] Protokolle der deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1866 S. 99 ff.; Hahn, Zwei Jahre preufsisch-deutscher Politik 1866/67. Sammlung amtlicher Kundgebungen und halbamtlicher Äufserungen von der schleswigholsteinischen Krisis bis zur Gründung des Zollparlamentes, Berlin 1868, S. 60 ff.; Staatsarchiv Bd. XI Nr. 2268.

[2] Protokolle a. a. O. S. 121.

[3] Hahn a. a. O. S. 69; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2295.

[4] Hahn a. a. O. S. 121 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2310 u. 2317.

ist Bundesoberfeldherr der Nord-, der König von Bayern Bundesoberfeldherr der Südarmee. Die Beziehungen des Bundes zu den deutschen Landen des österreichischen Kaiserstaates werden durch besondere Verträge geregelt.

In der Sitzung der Bundesversammlung vom 1. Juni 1866[5] hatte Österreich die Erklärung abgegeben, dafs es die weitere Entscheidung der schleswig-holsteinischen Frage dem Ermessen des Bundes anheimstelle und gleichzeitig angezeigt, dafs der Statthalter von Holstein den Auftrag erhalten habe, die holsteinischen Stände einzuberufen. Dieses Verfahren sah Preufsen als einen Bruch des Gasteiner Vertrages an[6] und gab seinen Truppen Befehl, Holstein wieder zu besetzen. Infolgedessen zogen sich die Österreicher nach dem Süden zurück. Österreich stellte nun in der Sitzung des Bundestages vom 11. Juni den Antrag, die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung sämtlicher aufserpreufsischen Bundesarmeecorps anzuordnen[7]. Am 14. Juni erfolgte die Abstimmung über denselben, ungeachtet des Protestes des preufsischen Gesandten, der jede geschäftliche Behandlung desselben für bundeswidrig erklärte. Der österreichische Antrag wurde zwar nicht in seinem vollen Umfange angenommen, wohl aber die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung aller aufserpreufsischen und aufserösterreichischen Armeecorps beschlossen. Dafür stimmten Österreich, Bayern, Sachsen, Württemberg, Hannover, Kurhessen, Grofsherzogtum Hessen, die 13. Kurie, in welcher Nassau gegen Braunschweig den Ausschlag gab, und die 16. Kurie. In letzterer hatte Schaumburg-Lippe nicht instruiert, Lippe und Waldeck stimmten gegen, Reufs ä. L. und Liechtenstein für den Antrag und Reufs j. L. für Verweisung an einen Ausschufs, ein Ergebnis, welches der Gesandte als Stimmengleichheit ansah und deshalb auf Grund einer Bestimmung des Kuriatvertrages vom 2. April 1816 sich der Majorität der übrigen Kurien anschlofs. Gegen den österreichischen Antrag stimmten Luxemburg und Limburg, die 12. Kurie (mit Ausnahme von Meiningen), die 14., 15. und 17. Kurie, letztere mit Ausnahme von Frankfurt. Baden befürwortete den Versuch einer Vermittelung zwischen Österreich und Preufsen durch die Bundesversammlung nach den Bestimmungen der Artikel 11 der B. A. und 21 der W. S. A.[8] Preufsen gab keine Stimme ab, da es die ganze Verhandlung als bundeswidrig betrachtete. Nach Verkündigung des Beschlusses erklärte der preufsische Gesandte im Namen seiner Regierung, dafs Preufsen den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe. Damit seien jedoch die nationalen Grundlagen des Bundes nicht zerstört, Preufsen

[5] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2298.
[6] Note vom 3. Juni 1866 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2299).
[7] Protokolle a. a. O. S. 202 ff.
[8] Protokolle a. a. O. S. 207 ff.

erkläre sich bereit, einen neuen Bund auf der Basis seiner Grundzüge vom 10. Juni abzuschliefsen[9] [10].

§ 62.

Am 15. Juni richtete Preufsen an die Regierungen von Sachsen, Hannover und Kurhessen eine Sommation, in der es dieselben aufforderte, mit ihm ein Bündnis auf Grund folgender Bedingungen zu schliefsen: 1. Zurückführung ihrer Truppen auf den Friedensstand; 2. Zustimmung zur Berufung des deutschen Parlaments und Ausschreiben der Wahlen dazu, sobald es von Preufsen geschehe; 3. Gewährleistung ihres Gebietes und ihrer Souveränitätsrechte nach Mafsgabe der Reformvorschläge vom 10. Juni. Die Ablehnung dieser Sommationen wurde von Preufsen mit einer Kriegserklärung beantwortet[1].

Am 16. Juni forderte die preufsische Regierung mittelst identischer Noten die kleineren norddeutschen Staaten, nämlich Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reufs ä. L., Reufs j. L., Waldeck, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg zur Eingehung eines Bündnisses auf. Die Grundlagen desselben sollten mit einem Parlamente vereinbart werden, dessen Berufung die betreffenden Regierungen vorzunehmen hatten, wenn sie von Preufsen erfolgte. Sie sollten ferner ihre Truppen ungesäumt auf den Kriegsfufs setzen und dem Könige von Preufsen zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Rechte zur Ver-

---

[9] Protokolle a. a. O. S. 214 ff.; Hahn a. a. O. S. 124 ff.; Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes Heft 1 S. 27; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2317.

[10] Gegen den B. B. vom 14. Juni ist vom preufsischen Standpunkte mit vollem Rechte geltend gemacht worden, dafs er eine gegen ein Bundesglied gerichtete Mobilmachung enthalte, welche dem Bundesrechte vollkommen fremd sei. Eine Einmischung des Bundes in den Streit zwischen Österreich und Preufsen konnte nur stattfinden entweder auf dem Wege des ordentlichen Austrägalverfahrens nach Art. 11 der B. A. oder zum Schutz des jüngsten Besitzes auf Grund der Art. 19—21 der W. S. A. Der Bund hat keinen dieser beiden Wege eingeschlagen, sondern eine Mafsregel verfügt, welche nur als Ausflufs eines gefafsten Exekutionsbeschlusses gerechtfertigt gewesen wäre. Die Behauptung Haenels, Vertragsmäfsige Elemente der Reichsverfassung S. 46, dafs die preufsische Interpretation des Art. 19 der W. S. A. nullo iure iustificabilis sei, mufs daher zurückgewiesen werden. Eher könnte man die Berechtigung Preufsens zum Austritt aus dem Bunde bezweifeln, da derselbe nach Art. 1 der B. A. und Art. 5 der W. S. A. unauflöslich sein sollte. Indes haben beide Fragen durch die nachfolgenden Ereignisse alle praktische Bedeutung verloren. Auch eine gewaltsame Durchbrechung des bisherigen Bundesrechtes war materiell gerechtfertigt, da sich die Unmöglichkeit einer Reform auf legalem Wege zweifellos herausgestellt hatte.

[1] Hahn a. a. O. S. 128; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2322.

fügung stellen. Dagegen wurde von preufsischer Seite den genannten Staaten die Unabhängigkeit und Integrität ihres Gebietes nach Mafsgabe der Grundzüge vom 10. Juni gewährleistet[2]. Die meisten Regierungen beantworteten diese Einladung zustimmend, nur zwei, Sachsen-Meiningen und Reufs ä. L., lehnten sie ab, weshalb gegen sie ebenfalls eine Kriegserklärung erfolgte.

Eine Kriegserklärung fand aufserdem gegenüber Österreich, Bayern, Württemberg, Baden, Grofsherzogtum Hessen, Nassau und Frankfurt statt, während mit Luxemburg und Limburg, obwohl sich dasselbe auch ferner am Bunde beteiligte, ein Krieg nicht geführt wurde und gegenüber Liechtenstein, das sein Kontingent Österreich zur Verfügung stellte, mindestens eine offizielle Kriegserklärung nicht erfolgte.

## § 63.

Während der Monate Juni und Juli wurden teils die Unterhandlungen mit den verbündeten Regierungen zu Ende geführt, teils der Widerstand der Gegner durch die preufsischen Waffen gebrochen.

Das Resultat der Unterhandlungen mit den verbündeten Regierungen ist der am 4. August von Preufsen mitgeteilte und am 18. August unterzeichnete Bündnisvertrag[1]. Die wesentlichen Bestimmungen desselben sind folgende: Die betreffenden Regierungen schliefsen ein Offensiv- und Defensivbündnis zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität sowie der inneren und äufseren Sicherheit ihrer Staaten und treten sofort zur gemeinschaftlichen Verteidigung ihres Besitzstandes ein. Die Zwecke des Bündnisses sollen definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preufsischen Grundzüge vom 10. Juni sichergestellt werden unter Mitwirkung eines nach dem Reichswahlgesetze vom 12. April 1849 zu wählenden Parlaments. Die Regierungen werden Bevollmächtigte nach Berlin senden, um den Verfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlamente zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden soll. — An diesem Bündnis waren die beiden mecklenburgischen Grofsherzogtümer nicht beteiligt, welche am 21. August einen ziemlich gleichlautenden Separatvertrag mit Preufsen abschlossen, der nur einige, später erledigte, Klauseln wegen der landständischen Zustimmung enthielt[2].

Die Ergebnisse des Krieges enthalten die Friedensschlüsse. Der Friede mit Österreich wurde auf Grund der Präliminarien

---

[2] Hahn a. a. O. S. 462.

[1] Hahn a. a. O. S. 463 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 78 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2378 u. 2417.

[2] Hahn a. a. O. S. 464; Glaser, Archiv a. a. O. S. 79; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2417.

von Nikolsburg vom 26. Juli[3] zu Prag am 23. August[4], alle anderen zu Berlin abgeschlossen und zwar der mit Württemberg am 13.[5], der mit Baden am 17.[6], der mit Bayern am 22. August[7], der mit dem Grofsherzogtum Hessen am 3.[8], der mit Reufs ä. L. am 26. September[9], der mit Sachsen-Meiningen am 8.[10], der mit dem Königreich Sachsen am 21. Oktober[11].

Die wesentlichen Bestimmungen der Präliminarien von Nikolsburg, welche ziemlich gleichlautend in den Prager Frieden übergegangen sind, waren folgende: 1. Der Kaiser von Österreich übertrug auf den König von Preufsen alle seine im Wiener Frieden erworbenen Rechte auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der Mafsgabe, dafs die Bevölkerungen der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen gäben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollten[12]. 2. Der Kaiser von Österreich erkannte die Auflösung des bisherigen deutschen Bundes an und gab seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates. Er versprach, das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, welches Preufsen nördlich der Linie des Mains begründen werde, und erklärte sich damit einverstanden, dafs die süddeutschen Staaten in einen besonderen Verein zusammenträten[13]. 3. Der Territorialbestand des Königreichs Sachsen sollte bestehen bleiben, alle anderen Einrichtungen Preufsens in Norddeutschland, einschliefslich der Territorialveränderungen, verpflichtete sich Österreich anzuerkennen[14].

Die Friedensverträge mit den anderen Staaten enthielten zunächst die Anerkennung dieser Vereinbarungen. Bayern trat das Amt Gersfeld, einen Bezirk um Orb und die Enklave Caulsdorf, Hessen die Landgrafschaft Hessen-Homburg, die Kreise Biedenkopf und Vöhl und einige weitere Ortschaften an Preufsen ab, er-

---

[3] Hahn a. a. O. S. 188 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 32 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2364.

[4] Hahn a. a. O. S. 194 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 35 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2369.

[5] Hahn a. a. O. S. 198 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 41 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2372.

[6] Hahn a. a. O. S. 199 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 49 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2374.

[7] Hahn a. a. O. S. 200 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 44 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2373.

[8] Hahn, a. a. O. S. 202 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 61 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2373.

[9] Glaser, Archiv a. a. O. S. 72 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2430.

[10] Glaser, Archiv a. a. O. S. 70 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2432.

[11] Hahn a. a. O. S. 205 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. S. 52 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2434.

[12] Art. 3 der Präliminarien, Art. 5 des Prager Friedens.

[13] Art. 2 der Präliminarien, Art. 4 des Prager Friedens.

[14] Art. 5 der Präliminarien, Art. 6 des Prager Friedens.

hielt jedoch als Entschädigung gewisse kurhessische Gebietsteile. Königreich Sachsen, Sachsen-Meiningen und Reufs ä. L. erklärten ihren Beitritt zum Bündnisvertrage vom 18. August und der Grofsherzog von Hessen sprach seine Bereitwilligkeit aus, mit seinen nördlich vom Main gelegenen Gebietsteilen in den norddeutschen Bund einzutreten.

## § 64.

Auf diesen Grundlagen fand die Neugestaltung Deutschlands in folgender Weise statt:

1. Der deutsche Bund löste sich, nachdem im Juni und Juli eine Reihe von Staaten, dem Beispiel Preufsens folgend, ausgetreten war, infolge der Friedensschlüsse vollständig auf. Die Auflösung wurde durch einen Beschlufs vom 24. August förmlich konstatiert[1], sie ist nachträglich auch von den Grofsmächten anerkannt worden[2].

2. Preufsen vereinigte die eroberten Gebiete von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M., das von Österreich abgetretene Schleswig-Holstein und die abgetretenen bayerischen und hessischen Gebietsteile mit seinem Gebiet[3]. Dagegen blieb Lauenburg vorläufig im Verhältnis der Personalunion zu Preufsen. Die Vereinigung erfolgte erst durch Gesetz vom 23. Juni 1876. Mit den vertriebenen Fürsten bezw. deren Familien wurden behufs Ordnung ihrer Vermögensverhältnisse besondere Verträge abgeschlossen[4]. Ein Vertrag mit der Freien Stadt Frankfurt regelte den Übergang ihres

---

[1] Protokolle S. 441 ff.

[2] Londoner Vertrag über Luxemburg vom 11. Mai 1867 Art. 6.

[3] Preufs. G. G. vom 20. September und 24. Dezember 1866.

[4] Verträge mit dem Kurfürsten von Hessen vom 17. September 1866 (Hahn a. a. O. S. 346 ff.), mit dem Herzog von Nassau vom 18. September 1867 (a. a. O. S. 445 ff.), mit dem König von Hannover vom 29. September 1867 (a. a. O. S. 448 ff.). Die Mittel wurden durch Gesetz vom 28. Februar 1868 bereit gestellt. Über das Vermögen des Königs von Hannover verhängte die prov. Ver. vom 2. März 1868 eine Beschlagnahme; dieselbe wurde am 15. Februar 1869 vom Landtage genehmigt und unter demselben Datum in einigen Punkten abgeändert. Durch G. vom 10. April 1892 ist sie wieder aufgehoben worden. Durch G. vom 15. Februar 1869 erfolgte auch die Beschlagnahme des Vermögens des Kurfürsten von Hessen, letztere ist nach dessen Tode durch G. vom 26. Juli 1875 wieder aufgehoben worden. Mit dem Chef der im ehemaligen Kurhessen nach Aussterben der kurfürstlichen Linie zunächst successionsberechtigten, sogenannten Rumpenheimer Linie, Landgraf Friedrich, war schon vor Ableben des Kurfürsten unter dem 26. März 1873 ein besonderer Vertrag abgeschlossen worden (H. Schulze, die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser Bd. II S. 121 ff.). Dazu sind nach dem Tode des Kurfürsten Verträge mit den Vertretern der Philippsthaler Linien vom 13. Dezember 1880 (Preufs. Ges.-Samml. 1881 S. 142 ff.) und dem Grofsherzog von Hessen vom 13. Januar 1881 (a. a. O. S. 153 ff.) gekommen. Aufserdem ist in Preufsen ein Gesetz, betr. das Fideikommifsvermögen des vormals kurfürstlich hessischen Hauses, vom 16. März 1881 erlassen worden. Das herzoglich schleswig-holsteinische Haus hat eine Schadloshaltung durch Gesetz vom 1. April 1885 erhalten.

Vermögens auf den Staat[5]. Mit Dänemark wurden Verhandlungen über die Abtretung nordschleswigscher Distrikte geführt; dieselben ergaben aber kein Resultat, und durch Vertrag mit Österreich vom 11. Oktober 1878 wurde die betreffende Bestimmung des Prager Friedens aufser Gültigkeit gesetzt.

3. Es erfolgte die Gründung des norddeutschen Bundes. Am 15. Dezember traten die Bevollmächtigten der zweiundzwanzig verbündeten Regierungen in Berlin zusammen, um über die seitens der preufsischen Regierung gemachte Verfassungsvorlage zu beraten. Sie hielten eine Reihe von vertraulichen Besprechungen und drei förmliche Sitzungen ab, in welchen die Verfassungsvorlage festgestellt wurde[6]. Die Vertretung der Vorlage gegenüber dem Reichstage und das Recht der Berufung, Eröffnung, Schliefsung und Auflösung desselben war in der ersten Sitzung der Krone Preufsen übertragen worden.

Am 12. Februar fanden in den einzelnen Staaten auf Grund der in denselben erlassenen Gesetze die Wahlen zum Reichstage des norddeutschen Bundes statt. Da mehrere Landtage sich vorbehalten hatten, dafs das Resultat der Verhandlungen ihnen zur endgültigen Beschlufsnahme vorgelegt werde, so hatte der Reichstag nicht den Charakter einer verfassungsvereinbarenden, sondern den einer verfassungsberatenden Versammlung[7]. Er wurde am 24. Februar in Berlin förmlich eröffnet[8]. In der Sitzung am 4. März 1867 brachte der Vorsitzende der Bundeskommissarien, Ministerpräsident Graf von Bismarck-Schönhausen, den Entwurf der Bundesverfassung ein[9]. Die Beratung derselben dauerte vom 9. März bis zum 16. April; der Entwurf erfuhr durch Amendements des Reichstages sehr wesentliche Abänderungen. Am 16. April erfolgte die Annahme desselben mit 230 gegen 53 Stimmen[10]. Am folgenden Tage erklärte der Vorsitzende der Bundeskommissarien die Annahme seitens der verbündeten Regierungen[11].

Die Bundesverfassung wurde, nachdem sie von den einzelnen Landtagen angenommen war, in der Zeit vom 21. bis 27. Juni in

---

[5] Vertr. vom 26. Febr. 1869. Gesetz vom 5. März 1869.

[6] Protokolle bei Hahn a. a. O. S. 486 ff. und Glaser, Archiv Heft III S. 1 ff.

[7] Die Wahlgesetze der einzelnen Staaten sprechen sich zwar nicht alle über die rechtliche Stellung des Reichstages aus, jedenfalls aber haben alle Regierungen die blofs verfassungsberatende Funktion des Reichstages dadurch anerkannt, dafs sie das Ergebnis seiner Beschlüsse den Landtagen zur Genehmigung unterbreiteten. Dasselbe ist in den Freien Städten hinsichtlich der Bürgerschaften geschehen. Nur in Braunschweig war die Genehmigung zur einseitigen Verkündigung der Bundesverfassung durch die Regierung schon früher vom Landtage erteilt worden.

[8] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes im Jahre 1867 Bd. 1 S. I.

[9] Sten. Ber. S. 41.

[10] Sten. Ber. S. 729.

[11] Sten. Ber. S. 731.

den verbündeten Staaten publiziert[12]. Als Anfangstermin ihrer verbindlichen Kraft war auf Grund einer unter den verbündeten Staaten stattgehabten Vereinbarung der 1. Juli 1867 festgesetzt worden. Durch ein Publikandum im Bundesgesetzblatt vom 26. Juli 1867 übernahm der König von Preufsen die ihm durch die Verfassung des norddeutschen Bundes übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten für sich und seine Nachfolger in der Krone.

Die norddeutsche Bundesverfassung ist am 1. Juli 1867 in Kraft getreten; von diesem Tage an datiert daher die Existenz des norddeutschen Bundes. Die Gründung des norddeutschen Bundes ist durch einen völkerrechtlichen Vertrag erfolgt; auf demselben beruht auch die Verbindlichkeit seiner Verfassung. Dies ergiebt sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte als aus dem Wortlaut der norddeutschen Bundesverfassung. Durch die Bündnisverträge vom 18. und 21. August 1866 hatten die Kontrahenten die Verpflichtung zur Gründung des Bundes übernommen. Diese Gründung hätte zwar auch so erfolgen können, dafs man verfassungsgebende Organe einsetzte, durch deren Beschlüsse die norddeutsche Bundesverfassung geschaffen wurde. Man hat aber thatsächlich einen anderen Weg eingeschlagen und über die Verfassung selbst eine neue vertragsmäfsige Vereinbarung vorbehalten[13]. Die auf die Verfassung bezüglichen Verhandlungen der Regierungsvertreter haben durchaus den Charakter freier Verständigung bewahrt[14]. Der Reichstag besafs nicht die Funktion einer verfassungsvereinbarenden Versammlung, welche in Gemeinsamkeit mit den Regierungen befugt war, die Verfassung endgültig fest-

[12] Publikationspatente bei Glaser, Archiv Heft IV S. 117 ff. — Mejer, Einleitung S. 301 ff. stellt die Ansicht auf, der Inhalt dieser Patente sei für Preufsen ein anderer gewesen als für die übrigen Staaten. Jenes habe dadurch eine partielle Ausdehnung seiner Staatsgewalt über aufserpreufsisches Gebiet, diese eine partielle Unterordnung unter die preufsische Staatsgewalt ausgesprochen. Dies ist unrichtig. Die Bundesversfassung enthält keine Ausdehnung der preufsischen Staatsgewalt, sondern regelt die Organisation eines neu begründeten Gemeinwesens.

[13] Art. 6 bezw. 7 der Bündnisverträge lautet: „Die Dauer des Bündnisses ist bis zum Abschlufs des neuen Bundesverhältnisses festgesetzt.“

[14] Im Protokoll vom 7. Februar 1867 (Glaser, Archiv Heft III S. 11) heifst es: „Sämtliche Bevollmächtigte verständigten sich dahin, dafs der Entwurf der Bundesverfassung durch die Vorlage, welche die k. preufsische Regierung am 15. Dezember v. J. der Konferenz gemacht hat und deren Abänderungen, welche in den Annexen des gegenwärtigen Protokolls und des Protokolls vom 28. v. M. verzeichnet sind, nunmehr unter den hohen verbündeten Regierungen definitiv festgestellt ist und solchergestalt dem am 24. d. M. zusammentretenden Reichstage vorgelegt werden soll“; in demselben Protokoll ist ebenso wie bei einem völkerrechtlichen Vertrage von Ratifikationen dieser Erklärungen die Rede. Im Protokoll vom 16. April 1867 (a. a. O. Heft IV S. 114) heifst es: „Die Herren Kommissarien waren einstimmig dahin, den Verfassungsentwurf, wie er aus der Schlufsberatung des Reichstages hervorgegangen ist, anzunehmen.“

zustellen. Seine Funktion war nur eine verfassungsberatende; rechtliche Gültigkeit innerhalb der einzelnen Staaten erlangte die Verfassung erst nach Annahme seitens der Landtage. Die Verfassung tritt endlich auch in der Form des Vertrages auf, indem der Eingang derselben lautet: Se. Majestät der König von Preufsen, Se. Majestät der König von Sachsen u. s. w. schliefsen einen ewigen Bund u. s. w.[15]. Wenn aber auch die Verfassung des norddeutschen Bundes auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruhte, so ging die Absicht der Kontrahenten doch nicht dahin, auch die Abänderung derselben lediglich auf vertragsmäfsigem Wege zuzulassen. Vielmehr bestimmte die Verfassung selbst, dafs ihre Abänderung im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen sollte. Damit war ihr trotz der vertragsmäfsigen Entstehung die Wirksamkeit eines Bundesgesetzes beigelegt worden.

Die Organe des norddeutschen Bundes waren: der Bundesrat, welcher die Bevollmächtigten der Regierungen, der Reichstag, welcher die Vertreter der Bevölkerung enthielt, und die Krone Preufsen, welche unter der Bezeichnung „Bundespräsidium“ und „Bundesfeldherr“ eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes ausübte.

Der norddeutsche Bund war kein Rechtsnachfolger des deutschen Bundes. Die Rechte und Pflichten des letzteren gingen daher, soweit eine Succession überhaupt möglich war, wie z. B. hinsichtlich der Eigentumsrechte an dem Material der Bundesfestungen, auf die einzelnen Staaten über.

Anmerkung. Die Frage über die Entstehung der Verfassung des norddeutschen Bundes und den Rechtsgrund ihrer Verbindlichkeit ist sehr bestritten. Die von der hier vertretenen abweichenden Meinungen sind folgende:

1. Eine Ansicht geht dahin, die norddeutsche Bundesverfassung sei als Bundesgesetz in Kraft getreten.

Diese Ansicht wird zunächst von Haenel in seinen Vertragsmäfsigen Elementen der Reichsverfassung S. 68 ff. vertreten, denen später die Ausführungen im Deutschen Staatsr. Bd. I S. 14 ff. hinzugetreten sind. Ihm folgt im wesentlichen: Le Fur, État fédéral S. 112 ff., 581 ff. Nach der Auffassung Haenels hatten die verbündeten Regierungen durch die Augustbündnisse die Verpflichtung zur Gründung des norddeutschen Bundes übernommen. Die Verfassung dieses Bundes sollte unter den Regierungen und mit dem Reichstage vereinbart werden. Die vorgesehene Vereinbarung fand später auch wirklich statt und die vereinbarte Verfassung wurde dadurch Bestandteil des Vertrages. Nunmehr war zur Erreichung des Zieles noch ein doppeltes erforderlich: Zunächst die Umwandlung des partikularen Staatsrechtes, d. h. die Aufserkraftsetzung derjenigen Verfassungsbestimmungen und Landesgesetze, welche dem Entstehen des norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen. Diese erfolgte durch die mit Zustimmung der Landtage bez. Bürgerschaften erlassenen Publikationsgesetze und Publikationspatente der Einzelstaaten. Bis dahin besteht zwischen der hier vertretenen Auffassung und der Haenelschen im wesentlichen Übereinstimmung. Dann aber, meint Haenel, sei noch etwas Weiteres notwendig gewesen, die Konstituierung des Bundes selbst (Staatsr. a. a. O. S. 31 ff.).

---

[15] Die Worte sind „nicht enunciativ, sondern dispositiv“. Bähr, Die Reichstagskompetenz, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXVII S. 75.

Die zu Organen des Bundes berufenen Personen mufsten sich als solche aufwerfen; die Bundesverfassung mufste aus einer Vertragsbestimmung über die Verfassung für den zu begründenden Bund zur Verfassung des Bundes erhoben, dem Bunde als solchem angeeignet werden. Diese Konstituierung des norddeutschen Bundes soll durch das Publikandum vom 26. Juli 1867 erfolgt sein, welches in einem Tenor die Bundesverfassung unter Rückdatierung ihrer Gesetzeskraft auf den 1. Juli und die Ergreifung der Präsidialgewalt seitens des Königs verkündete. Haenel scheint demnach anzunehmen, dafs die ihrem Entstehungsgrunde nach auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruhende Verfassung durch das Publikandum zu einem Bundesgesetze geworden sei (Vertragsmäfsige Elemente S. 79, Staatsr. a. a. O. S. 32, 33). Diese Auffassung ist aber nicht zutreffend. Der norddeutsche Bund bestand rechtlich vom 1. Juli 1867 an auf Grund des Bundesvertrages und die vertragsmäfsig vereinbarte Verfassung besafs von diesem Augenblicke auf Grund ihrer eigenen Festsetzungen die Kraft und Wirksamkeit eines Bundesgesetzes. Damit der Bund thatsächlich in das Leben trat, war allerdings notwendig, dafs die in der Verfassung desselben bestellten Organe die ihnen übertragenen Funktionen auch wirklich ausübten. Insbesondere war der König von Preufsen als Bundespräsidium berufen, die Organisation des Bundes in Wirksamkeit zu setzen, da ohne sein Zuthun weder Bundesrat noch Reichstag zusammentreten, noch auch der Bundeskanzler oder sonstige Bundesbeamte bestellt werden konnten. Dazu bedurfte es aber keiner besonderen Verkündigung über die Übernahme der Präsidialrechte, sondern es genügte die thatsächliche Ausübung derselben. Deshalb ist dem Publikandum vom 26. Juli 1867 eine besondere rechtliche Wirksamkeit nicht beizumessen. Namentlich bieten Inhalt und Wortlaut desselben keinen Anhalt für die Auffassung, dafs der Verfassung dadurch die Kraft eines Bundesgesetzes beigelegt sei. In Bezug auf die Bundesverfassung verhält sich der König von Preufsen in dem Publikandum lediglich referierend. Es heifst daselbst: „Nachdem die Verfassung des norddeutschen Bundes von Uns, Sr. Majestät dem Könige von Sachsen etc. mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des norddeutschen Bundesgebietes, wie folgt, — — —, unter dem 25. Juni d. J. verkündet worden und hat am 1. Juli d. J. die Gesetzeskraft erlangt.“ Dann wird fortgefahren: „Indem Wir dies hiermit zur öffentlichen Kenntnis bringen, übernehmen Wir die Uns durch die Verfassung des norddeutschen Bundes übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten für Uns und Unsere Nachfolger in der Krone Preufsen.“ Der König konstatiert also lediglich die Thatsache, dafs die Verfassung in Kraft getreten ist. Die Erklärung, dafs er dies zur öffentlichen Kenntnis bringe, kann unmöglich als eine Verkündigung der Verfassung im staatsrechtlichen Sinne angesehen werden. Dagegen enthält das Publikandum allerdings eine Erklärung über die Übernahme der Präsidialrechte seitens der Krone Preufsen. Aber auch diese Erklärung ist rechtlich bedeutungslos. Denn thatsächlich war die Übernahme der Präsidialrechte schon früher erfolgt. In Ausübung derselben hatte der König von Preufsen bereits am 8. Juli einen Vertrag mit den süddeutschen Staaten durch Bevollmächtigte vereinbaren lassen und am 14. Juli den Bundeskanzler ernannt. Vgl. auch Laband, Staatsr. des Deutschen Reiches Bd. I S. 25 ff., in Marquardsens Handb. S. 9; Zorn, Staatsr. des Deutschen Reiches Bd. I S. 37 ff.; Seydel, Kommentar S. 17 ff.

In einer wesentlich anderen Gestalt wird die Ansicht, dafs die Bundesverfassung auf einem Gesetze beruhe, von Binding, Die Gründung des norddeutschen Bundes, Leipzig 1889, vertreten. Dieser Schriftsteller behauptet, nach dem Augustbündnis habe der Reichstag die Stellung einer vereinbarenden Versammlung besessen. Die Landtage hätten nur ihre eigene Stellung zum Verfassungswerke, die verbindliche Kraft des letzteren, aber nicht die Stellung des Reichstages ändern können. Die Reichsverfassung sei ein gemeinrechtliches Gesetz, das auf einer Vereinbarung der zur Verfassungsgebung berechtigten Subjekte, nämlich der verbündeten Regierungen und des Reichstages, beruhe (S. 71). Es ist zuzugeben, dafs ein derartiges

Verfahren möglich gewesen wäre, aber es hat thatsächlich nicht stattgefunden. Indem die Landtage ihre Stellung zum Verfassungswerke änderten, änderten sie auch die des Reichstages. Dieser hatte nicht den Charakter einer verfassungsvereinbarenden Versammlung, die Vereinbarung zwischen ihm und den Regierungen genügte also nicht, um der Verfassung verbindliche Kraft zu verleihen. Regierungen und Reichstag waren nicht gesetzgebende Faktoren, aus ihrer Beschlufsfassung konnte daher auch ein gemeinrechtliches Gesetz nicht hervorgehen. Mit dem Eingang der Bundesverfassung findet sich Binding dadurch ab, dafs er ihn für unklar und widerspruchsvoll erklärt (S. 40). Vgl. gegen Binding auch Haenel, Staatsr. a. a. O. S. 19 ff.; Laband in Marquardsens Handbuch S. 5 N. 2, Staatsr. Bd. I S. 22 N. 5.

Mit der Bindingschen Auffassung berührt sich die von Richard Hudson, The north German confederation in The political science quarterly, Vol. VI S. 424 ff. Dieser Schriftsteller nimmt an, dafs durch die Augustbündnisse nationale Organe für die Feststellung der Verfassung geschaffen wären (S. 429) und dafs die Verfassung selbst eiu Werk der Nation sei (S. 434 ff.). Diese Anschauung entspricht aber den thatsächlichen Verhältnissen nicht. Bei der Feststellung der Verfassung sind die Regierungen nicht als nationale Organe, sondern als Vertreter ihrer Staaten thätig gewesen und die Vereinbarungen unter ihnen haben durchaus den Charakter vertragsmäfsiger Festsetzungen bewahrt. Der verfassungsberatende Reichstag würde allerdings als ein nationales Organ angesehen werden können, er hatte aber bei der Feststellung der Verfassung keine entscheidende Stimme. Überhaupt enthält die Abhandlung mehr eine Erörterung über die bei Gründung des norddeutschen Bundes politisch wirksamen Faktoren, als eine Darstellung der rechtlich entscheidenden Momente. Sie ist aufserdem stark von der amerikanischen Anschauung beeinflufst, nach welcher die Verfassung der Vereinigten Staaten ein Grundgesetz des Volkes ist, und verkennt, dafs diese Theorie wegen der gänzlich verschiedenen Verfassungsverhältnisse auf das deutsche Staatsrecht nicht ohne weiteres übertragen werden kann. Ebenfalls von amerikanischen Anschauungen beeinflufst, aber den thatsächlichen Verhältnissen näher kommend, ist die Ansicht von Robinson in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. LIII S. 614 ff. Nach dieser wurde der Bund durch die Nation geschaffen, aber die Nation handelte durch die Einzelstaaten.

2. Nach der Meinung von Seydel, Kommentar S. 15 und Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung S. 44 ff. ist die Bundesverfassung als übereinstimmendes Landesgesetz der beteiligten Staaten in Kraft getreten. Die Gründung eines Gemeinwesens, insbesondere eines Bundesstaates, durch übereinstimmende Gesetze mehrerer Staaten ist aber überhaupt nicht möglich. Das Gesetz enthält verbindliche Willenserklärungen oder Befehle des Staates für die seiner Herrschaft unterworfenen Personen; es kann daher eine Wirkung nur innerhalb des Staates äufsern. Die Bundesverfassung ist allerdings in den Einzelstaaten durch besondere Gesetze publiziert worden; aber diese Gesetze konnten nur die Bedeutung haben, derselben verbindliche Kraft für die Unterthanen der betreffenden Staaten beizulegen. Die Verpflichtung der Staaten selbst, die Verfassung anzuerkennen und die Verbindlichkeit der Verfassungsvorschriften für die Organe des neugegründeten Gemeinwesens konnte nicht durch übereinstimmende Landesgesetze, sondern nur durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet werden. Mit diesen Ausführungen erledigen sich auch die Bemerkungen von Laband in Marquardsens Handbuch S. 8, Staatsr. Bd. I S. 31.

3. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 26 ff., 80 ff., in Marquardsens Handbuch S. 6 ff., behauptet, durch das Augustbündnis hätten die norddeutschen Staaten die Verpflichtung zur Gründung des Bundes übernommen. Der Eintritt in denselben sei von den einzelnen Staaten durch Gesetz erklärt worden. Der Erlafs dieser Gesetze sei die Erfüllung der übernommenen vertragsmäfsigen Verbindlichkeit gewesen. Bei dieser Deduktion bleibt aber der Rechtsgrund, auf dem die Verbindlichkeit der Verfassung beruht, ganz im unklaren.

4. Die Ansicht einiger neueren Schriftsteller geht dahin, dafs die Gründung eines Staates, also auch eines Bundesstaates, ein rein thatsächlicher Vorgang sei, der sich jeder juristischen Konstruktion entziehe (Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 262; Mejer, Einleitung S. 301; Borel, Étude sur la souveraineté et l'état fédératif S. 71, 130; Bornhak, Die vertragsmäfsigen Grundlagen der Reichsverfassung, im Archiv für öffentliches Recht Bd. VII S. 329 ff., insbesondere S. 356 ff., Allgemeine Staatslehre S. 245). Diese Anschauung geht von der irrigen Voraussetzung aus, dafs eine Rechtsordnung nur im Staate existiere, und fällt mit dieser. Die Gründung eines Staates, auch eines Bundesstaates, kann allerdings ein rein thatsächlicher Vorgang sein, der ohne Rücksicht auf das bisher bestehende Recht erfolgt. In diesem Falle ist eine juristische Erklärung der Staatsentstehung nicht möglich. Die Gründung eines Staates kann aber auch so stattfinden, dafs ein bestehender Rechtszustand unter Beobachtung und Wahrung rechtlicher Formen eine Umbildung erfährt. In diesem Falle besteht auch die Möglichkeit, eine rechtliche Prüfung der betreffenden Vorgänge vorzunehmen und die Rechtmäfsigkeit der fraglichen Neubildung nachzuweisen. Eine Prüfung der Entstehungsgeschichte des norddeutschen Bundes ergiebt aber, dafs die Gründung des letzteren unter strengster Wahrung sowohl der völkerrechtlichen als der in den einzelnen Staaten bestehenden verfassungsmäfsigen Grundsätze erfolgt ist. Vgl. Laband, Staatsrecht. Bd. I S. 32 ff., in Marquardsens Handbuch S. 9; Haenel, Staatsr. a. a. O. S. 35 ff.; Le Fur a. a. O. S. 120, 553 ff.; Fleiner, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates, Basel 1898, S. 27 ff.

Verwandt mit dieser Auffassung ist die Ansicht von Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 30 ff., Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. XXXVII S. 318 ff., Reich und Reichsverfassung, Berlin 1895, S. 23 ff., der norddeutsche Bund sei faktisch am 1. Juli 1867 entstanden und habe sich dann durch die von der Gesamtheit der Regierungen octroyierte Verfassung selbst konstitutionell beschränkt. Gegen dieselbe spricht Folgendes: Der Bund konnte ohne Verfassung nicht bestehen; Bund und Verfassung sind daher in demselben Momente in das Leben getreten. Auch die Annahme einer Octroyierung der Verfassung durch die Gesamtheit der Regierungen ist willkürlich und durch die Thatsachen in keiner Weise gerechtfertigt. Vgl. auch Laband in Marquardsens Handbuch S. 9.

5. Der Anschauung, dafs der norddeutsche Bund durch Vertrag entstanden sei, wird häufig die Behauptung entgegengestellt, dafs die Gründung eines Staatswesens durch Vertrag überhaupt unmöglich sei (Jellinek a. a. O. S. 255 ff.; Bornhak a. a. O. S. 340; Hudson a. a. O. S. 431, 432). Zum Teil beruht diese Behauptung auf der unrichtigen Voraussetzung, dafs durch Verträge nur obligatorische Rechte und Verbindlichkeiten gegründet werden könnten. Aber schon im Privatrecht giebt es andere als obligatorische Verträge (dingliche Verträge, Eheverträge, Erbverträge). Auch im öffentlichen Recht können durch Willensübereinstimmung mehrerer Subjekte andere als obligatorische Rechtsverhältnisse begründet, insbesondere neue Gemeinwesen und Gewaltverhältnisse geschaffen werden. Wer, wie Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 195, 196, es für möglich erachtet, dafs durch gegenseitige Willensübereinstimmung unabhängiger Staaten objektives Recht erzeugt wird, kann diesen Staaten doch auch die Fähigkeit nicht absprechen, sich zu einem gröfseren Gemeinwesen zu vereinigen und demselben eine Verfassung zu geben. Allerdings will er für diese Festsetzungen nicht den Namen „Vertrag“, sondern die Bezeichnung „Vereinbarung“ angewendet wissen. Aber das ist doch schliefslich nur eine Frage der Terminologie. Denn dafs Verträge wie der, durch welchen der norddeutsche Bund begründet ist, sich von den gewöhnlichen obligatorischen Verträgen des Völkerrechtes wesentlich unterscheiden, ist auch von den Anhängern der Vertragstheorie niemals verkannt worden. Dasselbe gilt von der Theorie Kuntzes, welcher den Begründungsakt des norddeutschen Bundes als Gesamtakt bezeichnet und denselben zwar nicht als Vertrag, wohl aber als einen Rechts- und Staatsakt bezeichnet, der durch Zusammenwirken mehrerer Einzelstaaten zu

stande kommt (der Gesamtakt in der Festgabe für Müller S. 82; ähnlich auch Fleiner a. a. O. S. 36 ff.) In der Annahme einer vertragsmäfsigen Entstehung des norddeutschen Bundes ist daher weder ein Rückfall in die naturrechtliche Anschauung vom Staatsvertrage zu erblicken, noch kann aus derselben ein Recht der Secession für die Einzelstaaten abgeleitet werden. Dieses Recht steht ihnen deshalb nicht zu, weil es mit der Eingliederung derselben in ein höheres Gemeinwesen, welche den Gegenstand des Vertrages bildete, unvereinbar ist. Vgl. auch Haenel, Staatsr. a. a. O. S. 36 ff.

Auch die Behauptung Labands, Staatsr. Bd. I § 2 S. 30, in Marquardsens Handbuch S. 8, es sei „unlogisch und widerspruchsvoll", die Entstehung der Verfassung auf einen Vertrag zurückzuführen, ihr aber die Kraft eines Gesetzes beizulegen, mit der Zorn, Staatsr. Bd. I S. 36 N. 42 inhaltlich übereinstimmt, ist durchaus unzutreffend. Allerdings kann ein Vertrag nur dann die Kraft eines Gesetzes haben, wenn er sich selbst dieselbe beilegt. Dies thut er, wenn er bestimmt, dafs für die Abänderung seiner Festsetzungen nicht eine neue Vereinbarung erforderlich sein soll, sondern der Weg der Gesetzgebung genügt. Warum ein Vertrag nicht im stande sein soll, derartige Bestimmungen zu treffen, ist nicht abzusehen. Vgl. darüber auch die eingehenden Erörterungen bei Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 34 ff. Auch Le Fur a. a. O. S. 120, 564 giebt die Möglichkeit vertragsmäfsiger Entstehung eines Bundesstaates zu.

Übereinstimmeud mit der hier vertretenen Meinung: H. Schulze, Lehrbuch § 74 S. 165; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 130, 131; Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preufsen S. 75 N. 163; v. Stengel in Schmollers Jahrb. Bd. XXII S. 1162 ff. — Westerkamp, Deutsche Reichsverfassung S. 21 nimmt zwar eine vertragsmäfsige Entstehung der Bundesverfassung an, bezeichnet aber als „Kontrahenten": 1. die Fürsten und Freien Städte, 2. die Bevölkerungen der einzelnen Staaten, 3. das norddeutsche Volk in seiner Gesamtheit, obwohl die zu 2 und 3 Genannten gar keine völkerrechtlichen Subjekte sind.

### 3. Die Ordnung der Rechtsverhältnisse von Luxemburg.

### § 65.

Durch die Auflösung des deutschen Bundes hatte das Grofsherzogtum Luxemburg[1] volle Souveränität erlangt und behielt dieselbe, da ein Eintritt in den norddeutschen Bund nicht erfolgte. Die Stadt Luxemburg war Bundesfestung gewesen, in welcher Preufsen das Besatzungsrecht zustand. Nach Auflösung des Bundes entstanden Zweifel, ob das preufsische Besatzungsrecht noch fortdauere, und es wurde die Frage der Räumung seitens der luxemburgischen Regierung bereits im Juni 1866 angeregt[2]. Im Frühjahr 1867 gingen von Frankreich aus Vorschläge über Abtretung Luxemburgs an den König der Niederlande, welche bei diesem ein bereitwilliges Entgegenkommen fanden. Infolgedessen entstand zwischen Preufsen und Frankreich eine erhebliche Span-

---

[1] S. Brie, Luxemburg und seine Verbindung mit Deutschland, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XIX S. 584 ff. Eyschen, Staatsrecht des Grofsherzogtums Luxemburg, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 25 ff.

[2] Die auf die Luxemburger Frage bezüglichen Aktenstücke im Staatsarchiv Bd. XIII Nr. 2742 ff.

nung, die zum Ausbruch eines kriegerischen Konfliktes geführt haben würde, wenn nicht die unbeteiligten Groſsmächte vermittelnd dazwischen getreten wären.

Unter ihrem Einfluſs kam am 11. Mai 1867 ein Vertrag zu London[3] zu stande, an welchem die europäischen Groſsmächte, Niederlande-Luxemburg und Belgien beteiligt waren. Derselbe bestimmte, daſs Luxemburg dem bisherigen Herrscherhause verbleiben sollte. Das Land wurde für neutral erklärt und diese Neutralität unter die Garantie der Groſsmächte gestellt. Die Stadt hörte auf Festung zu sein und Preuſsen gab das ihm zustehende Besatzungsrecht auf.

### 4. Die Beziehungen des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten.

§ 66.

Der im Prager Frieden in Aussicht genommene süddeutsche Bund kam nicht zu stande. Die Beziehungen des norddeutschen Bundes zu Süddeutschland wurden daher durch Verträge mit den einzelnen süddeutschen Staaten geregelt. Diese Verträge zerfallen in zwei Klassen: die Schutz- und Trutzbündnisse und die damit zusammenhängenden militärischen Vereinbarungen und den Zollvereinsvertrag.

Die Schutz- und Trutzbündnisse wurden zwischen Preuſsen einerseits, Bayern, Württemberg und Baden andererseits gleichzeitig mit den Friedensschlüssen des Jahres 1866 abgeschlossen, während das mit Hessen erst später zum Abschluſs gelangte[1]. Nach Gründung des norddeutschen Bundes fanden sie auf diesen Anwendung. Die Kontrahenten garantierten sich die Integrität ihres Gebietes und verpflichteten sich, im Falle eines Krieges ihre volle Heeresmacht einander zur Verfügung zu stellen. Die süddeutschen Fürsten übertrugen für diesen Fall den Oberbefehl über ihre Truppen dem Könige von Preuſsen. Auſserdem war in den Erläuterungen zu dem Friedensvertrage mit Hessen vom 3. September 1866 das Preuſsen zustehende Besatzungsrecht in der Festung Mainz als ein fortdauerndes und ausschlieſsliches anerkannt worden. Durch die Konvention vom 7. April 1867[2] traten die gesamten groſsherzoglich hessischen Truppen als geschlossene Division in den Verband des norddeutschen Bundesheeres ein. Ein Ver-

[3] Hahn a. a. O. S. 586 ff.; Glaser, Archiv Heft IV S. 125 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2743.

[1] Der Vertrag mit Württemberg ist vom 13., der mit Baden vom 17., der mit Bayern vom 22. August 1866, der mit Hessen vom 1. April 1867. Abgedruckt bei Hahn a. a. O. S. 212 ff.; Glaser, Archiv Heft III S. 39 ff. u. 53; Staatsarchiv Bd. XII Nr. 2734 u. 37.

[2] Glaser, Archiv a. a. O. S. 54 ff.

trag zwischen Bayern, Württemberg und Baden, die Errichtung einer Festungskommission betreffend, kam am 10. Oktober 1868 und eine Vereinbarung zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Würtemberg, Baden und Hessen, die zukünftige Behandlung des gemeinschaftlichen beweglichen Eigentums in den vormaligen Bundesfestungen Mainz, Ulm, Rastatt und Landau betreffend, am 6. Juli 1869 zu stande[3]. Diese bestimmten, dafs das Material der früheren Bundesfestungen Mainz, Ulm, Rastatt und Landau ungeteilt gelassen und im Interesse des gemeinsamen deutschen Verteidigungssystems verwaltet werden sollte. Die Verwaltung desselben sollte in Mainz durch den norddeutschen Bund, in den übrigen Festungen durch die betreffenden Landesregierungen erfolgen. Zur Überwachung dieser Verwaltung wurden eine ständige süddeutsche Festungskommission und eine jährlich im September zusammentretende Inspizierungskommission, die aus Bevollmächtigten des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten bestand, eingesetzt. Die Anteile Österreichs und Luxemburgs waren in Geld veranschlagt und diesen ausgezahlt worden. Endlich schlofs das Grofsherzogtum Baden am 25. Mai 1869 einen Vertrag mit dem norddeutschen Bunde, betreffend die Einführung gegenseitiger militärischer Freizügigkeit[4], wonach badische Staatsangehörige in dem norddeutschen Bunde und dem Grofsherzogtum Hessen und norddeutsche und hessische Staatsangehörige in dem Grofsherzogtum Baden ihrer aktiven Militärpflicht genügen konnten. Die süddeutschen Staaten hatten aufserdem durch eine Vereinbarung vom 5. Februar 1867[5] gewisse gemeinsame Grundsätze über die Organisation ihrer Kontingente aufgestellt.

Der Zollverein bestand im Jahre 1866 während des Krieges thatsächlich fort; in den Friedensverträgen zwischen Preufsen und den süddeutschen Staaten war die Bestimmung getroffen, ihn einstweilen mit der Befugnis einer sechsmonatlichen Kündigung für jede Partei fortdauern zu lassen, demnächst aber wegen Regelung der Zollvereinsverhältnisse in Verhandlung zu treten. Diese Verhandlungen wurden im Juni 1867 in Berlin eröffnet. Sie führten zunächst zu einer vorläufigen Übereinkunft vom 4. Juni und dann zu dem definitiven Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen vom 8. Juli 1867[6], der vom norddeutschen Reichstage und nach langen Kämpfen auch von den süddeutschen Landtagen genehmigt wurde. Nach seinen Bestimmungen erstreckte sich die Kompetenz des Zollvereins auf

---

[3] Koller, Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins Bd. II S. 849 ff. u. 854 ff., Staatsarchiv Bd. XVII Nr. 3917.

[4] Bundesgesetzblatt des norddeutschen Bundes von 1869 S. 675 ff., Staatsarchiv a. a. O. Nr. 3887.

[5] Staatsarchiv Bd. XII Nr. 2733.

[6] Bundesgesetzblatt 1867 S. 81 ff.; Hahn a. a. O. S. 622 ff.; Glaser, Archiv Heft IV S. 132 ff.; Staatsarchiv Bd. XIII Nr. 2859 u. 2860.

die gemeinschaftliche Erhebung der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben, sowie der Steuern von einheimischem Salz, Tabak und Rübenzucker. In Bezug auf diese Gegenstände bestand eine gemeinsame Gesetzgebung; es wurde ferner der Ertrag der genannten Einkünfte unter den Vereinsstaaten nach dem Verhältnis der Bevölkerung geteilt. Die Erhebung und Verwaltung blieb dagegen jedem einzelnen Vereinsstaat überlassen; nur die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens wurde durch Vereinsbeamte überwacht. Die Verkündigung der Vereinsgesetze erfolgte in den Gebieten der Vereinsmitglieder nach Maſsgabe der daselbst geltenden Formen. Als Organe bestanden für den Zollverein, analog dem norddeutschen Bunde, ein Zollbundesrat, ein Zollparlament und die Krone Preuſsen als Zollpräsidium. — Durch den Vertrag vom 8. Juli wurde der Zollverein auch auf die früher beim Zollverein nicht beteiligten, zum norddeutschen Bunde gehörigen Staaten ausgedehnt. Innerhalb der Zollvereinsgrenze befand sich das dem preuſsischen Zollsystem angeschlossene Groſsherzogtum Luxemburg.

Auſserdem erhielt Art. 79 der norddeutschen Bundesverfassung die Bestimmung, daſs der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines einzelnen derselben in den norddeutschen Bund auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung erfolge.

### 5. Die Gründung des Deutschen Reiches.

### § 67.

Als im Juli des Jahres 1870 der Krieg zwischen dem norddeutschen Bunde und Frankreich ausbrach, wurde von den süddeutschen Staaten den Schutz- und Trutzbündnissen sofort Folge gegeben. Während des Krieges entstand der Gedanke, alle deutschen Staaten unter einer Verfassung zu einigen. Die bayerische Regierung sprach im September dem Bundespräsidium des norddeutschen Bundes gegenüber die Überzeugung aus, daſs die Entwicklung der politischen Verhältnisse Deutschlands es notwendig mache, von dem Boden der völkerrechtlichen Verträge zu einem Verfassungsbündnisse überzugehen. Auf ihre Anregungen fanden Besprechungen in München statt, an denen auch ein württembergischer Bevollmächtigter teilnahm. Während das Ergebnis dieser Besprechungen dem Bundespräsidium zur Prüfung unterbreitet war, erfolgte der Antrag Badens auf Eintritt in den norddeutschen Bund. Endlich erklärte auch die groſsherzoglich hessische Regierung ihren Entschluſs, mit den südlich des Mains gelegenen Teilen ihres Gebietes in den norddeutschen Bund einzutreten. Mit Bayern und Württemberg wurden die Unterhandlungen in Versailles fortgesetzt, wohin sich auch Bevollmächtigte Badens und Hessens begaben. Am 15. November wurde dort ein Vertrag mit

Baden und Hessen über Eintritt in den norddeutschen Bund abgeschlossen, an welchem Württemberg infolge eines unvorhergesehenen Zufalls nicht teilnahm, obwohl es bereits in allen wesentlichen Punkten einverstanden war. Die Verhandlungen mit Bayern boten gröſsere Schwierigkeiten dar; erst am 23. November kam zu Versailles ein Vertrag zu stande, welcher den Eintritt Bayerns in den norddeutschen Bund festsetzte, demselben aber eine sehr privilegierte Stellung gewährte. Am 25. November erfolgte zu Berlin der Abschluſs mit Württemberg auf Grund der in Versailles stattgefundenen Verständigung[1].

Die Verträge wurden noch im Laufe des Jahres 1870 von dem norddeutschen Reichstage, den württembergischen, badischen und hessischen Ständen, im Januar 1871 von dem bayerischen Landtage genehmigt und erlangten durch Publikation in den Gesetzsammlungen der kontrahierenden Teile[2] rechtliche Gültigkeit. Der Anfangstermin ihrer verbindlichen Kraft war auf den 1. Januar 1871 festgesetzt.

Bald nach Abschluſs der Verträge, jedoch noch vor Annahme durch die betreffenden Volksvertretungen, hatte sich der König von Bayern an die deutschen Fürsten mit dem Vorschlage gewandt, gemeinschaftlich beim Könige von Preuſsen in Anregung zu bringen, daſs die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit der Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde. Nachdem diesem Vorschlage von sämtlichen deutschen Fürsten und von den Senaten der Freien Städte zugestimmt war, wurden im Einverständnis zwischen dem norddeutschen Bundesrate und den Regierungen der süddeutschen Staaten zwei Abänderungen der Verfasssung festgestellt und von den betreffenden Volksvertretungen genehmigt. Im Eingang der Verfassung erhielt der Bund die Bezeichnung „Deutsches Reich“ und im Artikel 11 wurde dem Könige von Preuſsen der Titel „Deutscher Kaiser“ beigelegt.

Die feierliche Annahme der deutschen Kaiserwürde erfolgte zu Versailles am 18. Januar 1871[3] und wurde dem deutschen Volke durch eine Proklamation bekannt gemacht[4].

Die Gründung des Deutschen Reiches und die Feststellung seiner Verfassung ist demnach durch Verträge des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten erfolgt[5]. Die Gründung des Deutschen Reiches charakterisiert sich

---

[1] Vgl. die Mitteilungen des Präsidenten des Bundeskanzleramtes Staatsminister Delbrück im norddeutschen Reichstage, Sten. Ber. I. Legislaturper., 2. auſserord. Sess. 1870 S. 67 ff.

[2] Bundesgesetzblatt des norddeutschen Bundes 1870 S. 627 ff., 1871 S. 9 ff.

[3] Bericht des Königlich Preuſsischen Staatsanzeigers 1871 Nr. 23.

[4] Königlich Preuſsischer Staatsanzeiger 1871 Nr. 19.

[5] Übereinstimmend: Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 79 ff., Deutsches Staatsr. Bd. I S. 49 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 131; v. Stengel in Schmollers Jahrb. Bd. XXII S. 1164. — Anderer An-

als Eintritt der süddeutschen Staaten in den norddeutschen Bund. Das Deutsche Reich ist daher die Fortsetzung des norddeutschen Bundes und repräsentiert mit ihm dasselbe Rechtssubjekt. Alle Rechte und Verbindlichkeiten des norddeutschen Bundes sind auf das Deutsche Reich übergegangen[6].

## § 68.

Am 21. März 1871 trat der erste Deutsche Reichstag in Berlin zusammen. Der Bundesrat legte demselben eine neue Redaktion der Reichsverfassung vor, welche den Zweck hatte, die in den einzelnen Verträgen zerstreuten Bestimmungen in einer Urkunde zusammenzufassen und die Bezeichnung „Kaiser" und „Reich" in der ganzen Verfassung zur Durchführung zu bringen. In derselben waren nur zwei Änderungen enthalten: 1. dafs im Bundesratsausschufs für die auswärtigen Angelegenheiten aufser den Bevollmächtigten von Bayern, Württemberg und Sachsen noch zwei andere vom Bundesrat jährlich zu wählende Bevollmächtigte vertreten sein sollten; 2. dafs Bayern die selbständige Regelung seines Post- und Telegraphenverkehrs mit seinen dem Reiche nicht angehörigen Nachbarstaaten gewährt werde, eine Vergünstigung, welche Württemberg bereits im Vertrage vom 25. November zugestanden und welche auch für Bayern von

---

sicht: Laband, Staatsrecht Bd. I S. 40 ff., in Marquardsens Handbuch S. 11, welcher meint, durch die Verträge hätten die Kontrahenten nur die Verpflichtung übernommen, das Reich zu gründen, die Gründung selbst sei erst in Erfüllung dieser Verpflichtungen am 1. Januar 1871 erfolgt. Aber die Novemberverträge sind keine blofsen Vorverträge, sondern haben die Reichsverfassung zu ihrem unmittelbaren Gegenstande. Auch in Bezug auf das Deutsche Reich bleibt nach Labands Auffassung unklar, durch welchen Akt die Gründung erfolgt ist und auf welchem Rechtsgrunde die Verbindlichkeit seiner Verfassung beruht.

[6] In dieser Beziehung stimmen weitaus die meisten Schriftsteller überein: Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 82, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 51; Laband, Staatsrecht a. a. O. § 4 S. 40, in Marquardsens Handbuch S. 12; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 7 S. 57; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 51; Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung S. 56 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 262; Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 76 S. 172; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 275; Mejer, Einleitung S. 332; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 76; Preufs, Gemeinde, Staat, Reich S. 401; Arndt, Kommentar S. 55; Le Fur a. a. O. S. 124 ff. — Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar zur Einleitung Nr. X; E. Meyer, Über den Abschlufs von Staatsverträgen, Leipzig 1874, S. 83; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 53 ff. Zweifelhaft äufsert sich Riedel, Reichsverfassungsurkunde S. 77. — Vgl. die Verhandlungen im norddeutschen Reichstage, I. Legislaturper., 2. aufserordentl. Sess. 1870, Sten. Ber. S. 132 u. 133. Die Behauptung, dafs das jetzige Deutsche Reich eine staatsrechtliche Fortsetzung des alten sei (v. Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat, Berlin 1894, Die Kaiserproklamation des Jahres 1871 vom Standpunkte des Staatsrechts, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. LXXXIII S. 15 ff.), beruht auf einer völlig willkürlichen Konstruktion der historischen Thatsachen und ist gänzlich unhaltbar.

vornherein in Aussicht genommen war. Diese neue Redaktion wurde vom Reichstage angenommen und am 16. April 1871 publiziert[1].

Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 ist an die Stelle der durch die Verträge vereinbarten Verfassung getreten. Die Bestimmungen der Schlufsprotokolle, Artikel 80 der durch Vertrag vom 15. November 1870 festgestellten Verfassung, Artikel 2 Nr. 6 des Vertrages vom 25. November, Nr. III § 8 und Nr. IV des Vertrages vom 23. November, sind zwar nicht in den Text der Reichsverfassung aufgenommen, aber durch die §§ 2 und 3 des Einführungsgesetzes ausdrücklich aufrechterhalten worden.

Die Feststellung der Verfassung vom 16. April 1871 hat nur den Zweck einer Redaktion gehabt[2]. Eine Absicht der Reichsgesetzgebung, an den Bestimmungen der Verträge zu ändern, darf daher nur dann angenommen werden, wenn sie entweder aus dem Wortlaut der Reichsverfassung oder aus den bezüglichen Verhandlungen deutlich hervorgeht. Die Verträge haben demnach noch immer grofse Bedeutung als Interpretationsmaterial für die Reichsverfassung.

### 6. Die Erwerbung von Elsafs-Lothringen.

### § 69.

Durch den Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Januar 1871 Artikel 1 und den definitiven Frieden zu Frankfurt a. M. vom 10. Mai 1871 Artikel 1 und Zusatzartikel 3[1] trat Frankreich Elsafs und einen Teil von Lothringen an das Deutsche Reich ab[2].

Die betreffenden Gebiete sind durch R. G. vom 9. Juni 1871 mit dem Deutschen Reiche vereinigt worden. Die Reichsverfassung sollte dort nach der ursprünglichen Absicht am 1. Januar 1873 in Kraft treten, der Termin wurde jedoch später bis 1. Januar 1874 hinausgeschoben[3]. Artikel 3 der Verfassung (gemeinsames Indigenat) wurde sofort eingeführt und die Ein-

[1] R. G. B. 1871 Nr. 16 S. 63 ff.

[2] Dafs die Absicht der gesetzgebenden Organe dahin gegangen ist, eine blofse Redaktion der bestehenden Bestimmungen vorzunehmen, ergiebt sich aus den Verhandlungen mit voller Deutlichkeit, denn diese Absicht ist nicht nur ausgesprochen in den Motiven zur Regierungsvorlage (Sten. Ber. Bd. III S. 10), sondern auch in den Verhandlungen des Reichstages und zwar sowohl von mehreren Mitgliedern des Bundesrates (Staatsminister Delbrück, Sten. Ber. S. 22, Fürst Bismarck a. a. O. S. 95) als von verschiedenen Abgeordneten (Lasker a. a. O. S. 95, Miquel a. a. O. S. 96, Windthorst a. a. O. S. 96) ohne Widerspruch und unter allseitiger Zustimmung.

[1] R. G. B. 1871 S. 215 ff., 223 ff.

[2] Die Grenze ist durch den Vertrag vom 12. Oktober 1871 Art. 10 (R. G. B. S. 363 ff.) in einigen Beziehungen abgeändert worden.

[3] R. G. vom 20. Juni 1872.

führung anderer Teile derselben durch eine mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende kaiserliche Verordnung gestattet. Auf diesem Wege sind allmählich eingeführt worden: Artikel 33 (Zollgebiet[4], Abschnitt VIII (Post- und Telegraphenwesen)[5], Abschnitt VII (Eisenbahnwesen)[6], Artikel 57, 58, 59, 61, 63—65 (Militärwesen)[7]. Am 1. Januar 1874 trat die gesamte Reichsverfassung in Elsaſs-Lothringen in Kraft[8].

### 7. Die Erwerbung der Schutzgebiete und Helgolands[1].

### § 69a.

Seit dem Jahre 1884 hat das Deutsche Reich eine Reihe von Besitzungen in Afrika, Australien und Asien erworben. Dieselben umfassen jetzt sechs Ländergruppen:

1. Deutsch-Südwestafrika. Hier war zunächst (1884) der Bremer Lüderitz in den Besitz von Hoheitsrechten gelangt; diese gingen später auf die südwestafrikanische Gesellschaft über, und letztere erwarb noch weitere hinzu. Die Hoheitsrechte erstreckten sich ursprünglich nur auf das Küstengebiet, die Gesellschaft hat dieselben aber niemals ausgeübt, das Schutzgebiet hat vielmehr von Anfang an unter Reichsverwaltung gestanden. Die Herrschaft des Reiches über das Hinterland wurde dadurch begründet, daſs die Häuptlinge der in demselben angesiedelten Stämme die Oberherrschaft des Reiches anerkannten und sich unter dessen Schutz stellten.

2. Das Kamerun- und Togogebiet, in welchem seit längerer Zeit hanseatische Handelsniederlassungen bestanden und wo im Jahre 1884 auf Grund von Verträgen mit den einheimischen Häuptlingen die Schutzherrschaft des Deutschen Reiches erklärt wurde.

3. Deutsch-Ostafrika. Die Grundlage desselben bildeten die Besitzungen, welche Dr. Karl Peters im Jahre 1884/85 durch Verträge mit den einheimischen Häuptlingen erworben hatte. Zur Ausbeutung derselben bildete sich die deutsch-ostafrikanische Gesellschaft, welche durch weitere Verträge ihr Ländergebiet erheblich ausdehnte. Die Gesellschaft übte die Hoheitsrechte zunächst

---

[4] V. vom 17. Juli 1871.
[5] V. vom 14. Oktober 1871.
[6] V. vom 1. Dezember 1871.
[7] V. vom 23. Januar 1872.
[8] R. G. vom 25. Juni 1873. — Nach Publikation dieses Gesetzes hatte eine Abänderung des Art. 4 der Reichsverfassung durch R. G. vom 20. Dezember 1873 stattgefunden. Da die Publikation desselben im Reichsgesetzblatte keine verbindliche Kraft für Elsaſs-Lothringen besaſs, so trat dasselbe dort nicht in Wirksamkeit. Die Einführung geschah erst nachträglich durch G. vom 8. Februar 1875.

[1] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, Leipzig 1888, S. 5 ff.; v. Stengel in den Annalen des Deutschen Reiches 1895 S. 574 ff.

selbst aus; im Jahre 1890 ging aber die Verwaltung des Schutzgebietes auf das Reich über. Der vor dem Gebiet liegende Küstenstreifen stand ursprünglich unter der Oberhoheit des Sultans von Zanzibar; im Jahre 1888 wurde die Verwaltung desselben der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft gegen Zahlung einer Pachtsumme auf fünfzig Jahre überlassen. Durch einen mit England am 1. Juli 1890 abgeschlossenen Staatsvertrag[2] genehmigte das Deutsche Reich die Herstellung eines englischen Protektorates über die Besitzungen des Sultans von Zanzibar, dagegen wurde die Abtretung des erwähnten Küstenstreifens an Deutschland in Aussicht genommen und England übernahm die Verpflichtung, seinen Einfluſs aufzubieten, um den Sultan zu dieser Abtretung zu bestimmen. Die Abtretung erfolgte durch Vereinbarung mit England vom 27./28. Oktober 1890 gegen Zahlung einer Summe von 4 Millionen Mark und wurde durch einen Notenwechsel vom 17. November 1890 auch seitens Frankreichs anerkannt[3]. Zu den deutschen Besitzungen in Ostafrika gehörte früher auch das Wituland, welches von dem Sultan von Witu an den Reisenden Clemens Denhardt verkauft und von diesem in den Besitz der deutschen Witugesellschaft übergegangen war. Im Frühjahr 1890 wurde die Witugesellschaft mit der ostafrikanischen verschmolzen, durch den erwähnten Staatsvertrag vom 1. Juli 1890 verzichtete aber Deutschland auf seine Rechte über Witu zu Gunsten Englands.

4. Die Besitzungen der Neu-Guinea-Compagnie, nämlich Kaiser Wilhelms-Land auf Neu-Guinea, die Inseln im Bismarck-Archipel und einzelne Inseln der Salomongruppe, welche seit 1884 unter deutsche Herrschaft gelangt sind.

5. Die Marschall-, Brown- und Providenceinseln, welche 1885 unter deutschen Schutz gestellt wurden.

Der Rechtstitel, auf welchem die Erwerbung der bisher angeführten Gebiete beruht, ist gegenüber den anderen Gliedern der völkerrechtlichen Gemeinschaft die Besitznahme. Dies muſs deshalb angenommen werden, weil die betreffenden Länder vom Standpunkte der völkerrechtlichen Gemeinschaft aus herrenlos waren. Die Verträge mit den einheimischen Häuptlingen hatten nur die Bedeutung, gegenüber diesen einen Rechtstitel zu beschaffen und für das Deutsche Reich ein Vorzugsrecht hinsichtlich der Besitznahme gegenüber anderen civilisierten Nationen zu begründen. Nur der ostafrikanische Küstenstreifen, welchen der Sultan von Zanzibar unter Vermittlung seiner Schutzmacht England an Deutschland abgetreten hat, ist im Wege vertragsmäſsiger Erwerbung auf das Deutsche Reich übergegangen. Durch Verträge des Reiches mit England, Frankreich und Portugal sind die Interessensphären dieser Staaten ab-

---

[2] Deutsches Kolonialblatt Bd. I S. 120 ff.
[3] Deutsches Kolonialblatt a. a. O. S. 307 ff., 331 ff.

gegrenzt, d. h. die Gebiete bestimmt worden, innerhalb deren jeder derselben zur Ausübung und weiteren Ausbreitung kolonialer Herrschaft befugt sein soll[4]. Diese Verträge begründen keinerlei Herrschaftsbefugnisse der kontrahierenden Staaten, sondern nur die gegenseitige völkerrechtliche Verpflichtung derselben, sich jedes Eingriffes in die fremde Interessensphäre zu enthalten.

6. Zu diesen Gebieten ist seit 1897 noch Kiautschou hinzugetreten, welches Deutschland von China durch den Vertrag zu Peking vom 6. März 1898[5] erworben hat. Der Rechtstitel der Erwerbung ist in diesem Falle nicht Besitznahme, sondern Abtretung. Diese Abtretung hat in der Form eines Pachtvertrages auf 99 Jahre stattgefunden. Danach steht die Hoheit über das Gebiet formell auch fernerhin China zu; das Deutsche Reich ist nur zur Ausübung der Hoheitsrechte befugt[6]. Die Erklärung Kiautschous zum Schutzgebiet erfolgte durch kaiserlichen Erlafs vom 27. April 1898.

Die Regelung der Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete hat im Wege der Reichsgesetzgebung stattgefunden[7].

Durch den Staatsvertrag vom 1. Juli 1890 hat England die Insel Helgoland[8] an das Deutsche Reich abgetreten. Durch ein besonderes Reichsgesetz ist dieselbe mit dem deutschen Reichs-

---

[4] Die Anerkennung der deutschen Schutzherrschaft über Südwestafrika seitens Englands erfolgte durch einen Notenaustausch zwischen der deutschen und der englischen Regierung (vgl. meine Staatsr. Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 12 N. 1); mit Portugal ist über die Abgrenzung der Interessensphären in Südwestafrika ein Vertrag vom 30. Dezember 1886 (Reichsanzeiger 1887 Nr. 168 vom 21. Juli, Deutsche Kolonialzeitung Bd. IV S. 505) abgeschlossen. Auch in Bezug auf das Kamerun- und Togogebiet sind die Grenzen zwischen dem deutschen und englischen Gebiet zunächst durch Notenaustausch festgestellt worden (vgl. meine Staatsr. Stellung S. 16), weitere Abmachungen enthalten die Verträge vom 14. April und 15. November 1893, Kolonialblatt Bd. IV S. 213 ff. 531 ff.). Die Regelung der Beziehungen zu Frankreich in Bezug auf dieses Gebiet hat durch Protokoll vom 24. Dezember 1885 (vgl. meine Staatsr. Stellung S. 17), sowie Verträge vom 4. Februar 1894 (Kolonialblatt Bd. V S. 159 ff.) und 23. Juli 1897 (Kolonialblatt Bd. VIII Beilage zu Nr. 21) stattgefunden. Für Ostafrika sind mafsgebend die Verträge mit England vom 29. Oktober, 1. November 1886 (Reichsanzeiger 1886 Nr. 307 vom 30. Dezember, Deutsche Kolonialzeitung Bd. IV S. 38), 1. Juli 1890 (Kolonialblatt Bd. I S. 120 ff.) und 8. Juli 1893 (Kolonialblatt Bd. IV S. 370 ff.) und der oben erwähnte Vertrag mit Portugal vom 30. Dezember 1886, für die australischen Besitzungen der Notenaustausch mit England vom 25. bez. 29. April 1885, die Vereinbarung vom 6. April 1886 mit demselben Staate und das Protokoll mit Frankreich vom 24. Dezember 1885 (vgl. meine Staatsr. Stellung S. 25, 26).

[5] Deutscher Reichsanzeiger vom 29. April 1898 Nr. 101. Staatsarchiv Bd. LXI Nr. 11518.

[6] Jellinek, Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautschous in der deutschen Juristenzeitung Bd. III S. 253 ff.

[7] R. G., betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, vom 17. April 1886. Abänderungsgesetze vom 17. Juli 1887 und 15. März 1888. Neue Redaktion vom 19. März 1888.

[8] v. Stengel, Art. „Helgoland“ in seinem Wörterbuch des deutschen Verw. R. Erg. Bd. I S. 51 ff.

gebiet vereinigt und vom Reiche die Zustimmung dazu erteilt worden, daſs sie dem preuſsischen Staate einverleibt werde[9]. Diese Einverleibung hat dann durch ein besonderes preuſsisches Gesetz stattgefunden[10].

## Zum dritten und vierten Buch.

## Litteratur des deutschen Staatsrechtes seit Gründung des deutschen Bundes[1].

### § 70.

In der ersten Zeit nach Gründung des deutschen Bundes blieben die naturrechtlichen Theorien noch von wesentlichem Einfluſs auch auf die Bearbeitung des positiven Staatsrechts. Sie bestimmten den Charakter der älteren Litteratur, in deren Mittelpunkt Joh. Ludw. Klüber steht, welcher bis in die vierziger Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts der einfluſsreichste Schriftsteller auf diesem Gebiete blieb. Selbstverständlich konnten jedoch die Anschauungen der historischen Schule und vor allem die rechtsgeschichtlichen Arbeiten K. F. Eichhorns und seiner Nachfolger nicht lange ohne Einfluſs auf die Bearbeitung des deutschen Staatsrechtes bleiben. So hat denn die neuere Litteratur aus den Zeiten des deutschen Bundes, etwa seit den vierziger Jahren, einen überwiegend historisch-positiven Charakter angenommen. Diesen haben auch diejenigen Werke bewahrt, welche nach Gründung des norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches erschienen sind. Während aber die älteren der angegebenen Schriftsteller sich oft mit einer äuſserlichen Zusammenstellung der bestehenden Gesetzesbestimmungen begnügen, hat man in neuerer Zeit gröſseres Gewicht auf die juristische Durchdringung und Formulierung der staatsrechtlichen Institute gelegt.

I. Der älteren Periode des deutschen Bundes gehören folgende gröſsere Werke an, welche meistens Landesstaats-

---

[9] R. G., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890.

[10] G., betr. die Vereinigung der Insel Helgoland mit der preuſsischen Monarchie, vom 18. Februar 1891; die Auseinandersetzung zwischen dem Staate und der Gemeinde Helgoland hinsichtlich der Grundstücke des bisherigen Helgoländer Gemeinwesens ist auf Grund einer in § 9 des angeführten Gesetzes enthaltenen Ermächtigung durch königliche Verordnung vom 17. Mai 1893 erfolgt.

[1] R. v. Mohl, Das positive deutsche Staatsrecht seit Gründung des Bundes. Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. II S. 237 ff. G. Meyer, Art. „Staats- und Verwaltungsrecht“ in dem für die Universitätsausstellung in Chicago von W. Lexis herausgegebenen Werke: „Die deutschen Universitäten“ Bd. I S. 362 ff., auch in dem Separatabdruck aus diesem Werke: „Rechtsforschung und Rechtsunterricht auf den deutschen Universitäten, herausgegeben von O. Fischer“, S. 84 ff.

recht und Bundesrecht, einige auch nur Bundesrecht behandeln. Sie sind sämtlich veraltet und haben nur noch historisches Interesse.

Joh. Ludw. Klüber, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a. M., 1. Aufl. 1817, 4. Aufl. 1840.

F. W. Tittmann, Darstellung der Verfassung des deutschen Bundes, Leipzig 1818.

K. E. Schmid, Lehrbuch des gemeinen deutschen Staatsrechtes, erste Abteilung, Jena 1821.

L. v. Dresch, Öffentliches Recht des deutschen Bundes und der deutschen Bundesstaaten, Tübingen 1820. Beiträge zum öffentlichen Recht des deutschen Bundes, Tübingen 1822.

Rudhardt, Das Recht des deutschen Bundes, Stuttgart und Tübingen 1822.

Aug. Brunquell, Staatsrecht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 2 Abteilungen, Erfurt 1824.

Schmalz, Das deutsche Staatsrecht, Berlin 1825.

Sylvester Jordan, Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechtes, Bd. I, Kassel 1831.

Romeo Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechtes, Frankfurt a. M. 1837.

K. E. Weiſs, System des deutschen Staatsrechtes, Regensburg 1843.

Aus der späteren Zeit des deutschen Bundes stammen folgende Werke, welche namentlich in ihren landesrechtlichen Partieen auch für das Recht der Gegenwart noch Bedeutung besitzen:

H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., 2 Teile, Göttingen 1865 u. 1867.

H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes, mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, 5. Aufl., 2 Teile, Leipzig und Heidelberg 1863.

Jos. Held, System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Konstitutionalismus, 2 Teile, Würzburg 1856 u. 57.

G. A. Grotefend, System des öffentlichen Rechtes der deutschen Staaten, Abt. I, Kassel 1860, Abt. II, erste Hälfte, 1863. Durch die Auflösung des deutschen Bundes wurde die Fortsetzung dieses Werkes unterbrochen, und es erschien einige Jahre nach Gründung des norddeutschen Bundes von demselben Verfasser ein neues Werk unter dem Titel: Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1869.

C. F. v. Gerber, Grundzüge eines Systemes des deutschen Staatsrechtes, 1. Aufl., Leipzig 1865, 3. Aufl. 1880.

Einleitungen in das deutsche Staatsrecht sind:

O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, Rostock 1861, 2. Aufl., Freiburg u. Tübingen 1884.

v. Kaltenborn, Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht, Leipzig 1863.

H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, Leipzig 1865. Das Buch erschien als erste Abteilung eines Systems des deutschen Staatsrechtes. Nach Gründung des norddeutschen Bundes wurde es in „neuer Ausgabe“ „mit besonderer Berücksichtigung der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des norddeutschen Bundes“ Leipzig 1867 herausgegeben.

II. Norddeutsches Bundesrecht und deutsches Reichsrecht behandeln folgende Werke.

E. Hiersemenzel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes, erläutert

mit Hülfe und unter vollständiger Mitteilung ihrer Entstehungsgeschichte, Berlin 1867. — Zweiter Teil: Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, 2 Bde., Berlin 1868—70.

F. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.

G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes, Leipzig 1868.

F. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, Tübingen 1870.

v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. 1871 S. 1 ff.

v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Leipzig 1872. Erschienen in zweiter Auflage unter dem Titel „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches“, 2 Bde., Leipzig 1876—77.

L. Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871.

L. Hauser, Die Verfassung des Deutschen Reiches in den Grundzügen und Verhältnissen zu den Einzelstaaten, insbesondere zu Bayern, Nördlingen 1871.

E. Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 und die wichtigsten Administrativgesetze des Deutschen Reiches mit einer systematischen Darstellung der Grundzüge des deutschen Verfassungsrechtes, Nördlingen 1871.

G. Meyer, staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872.

Jos. v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet, Leipzig 1872.

Justus B. Westerkamp, Über die Reichsverfassung, Hannover 1873.

M. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg i. B. u. Leipzig 1897.

R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

A. Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte, Theil I. Die vertragsmäſsigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873, Teil II, Heft 1. Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1880, Heft 2. Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888.

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Aufl.., 3 Bde., Tübingen 1876—82. 3. Aufl., 2 Bde., Freiburg i. Br. 1895.

Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 2 Bde., Berlin 1895 u. 97.

M. Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 2. Aufl., München 1895.

A. Trieps, Das Deutsche Reich und die Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen, Berlin 1890.

Ph. Zorn, Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches, Berlin 1895.

A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1895.

Zusammenfassende staatsrechtliche Werke, welche sowohl Reichsstaatsrecht als Landesstaatsrecht behandeln, sind auſser dem vorliegenden Lehrbuch:

H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 2 Bde., Leipzig 1881 und 1886.

A. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Stuttgart 1887.

A. Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I, Leipzig 1892.

Handbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart in Monographieen, herausgegeben von Marquardsen und Seydel, bis jetzt 4 Bde., Freiburg i. B. 1887—92, davon einzelne Abteilungen in 2. Auflage.

Bd. I enthält: Einleitung von Marquardsen; allgemeines Staatsrecht von Gareis: allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche von Hinschius; allgemeines Verwaltungsrecht von v. Sarwey; Völkerrecht von v. Bulmerincq, 2. Aufl. von Ulmann 1898.

Bd. II und III enthalten: das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Einzelstaaten, und zwar das Staatsrecht des Deutschen Reiches von Laband, 2. Aufl. 1894, das Staatsrecht Elsafs-Lothringens von Leoni, Preufsens von H. Schulze, 2. Aufl. von K. v. Stengel, 1894, Sachsens von Leuthold, Bayerns von Seydel, 2. Aufl. 1894, Württembergs von L. Gaupp, 2. Aufl. 1895, Badens von Schenkel, 2. Aufl. von Wielandt 1895, Hessens von Gareis, 2. Aufl. von Cosack, 1894, Mecklenburg-Schwerins und Mecklenburg-Strelitz', von Büsing, Oldenburgs von Becker, Braunschweigs von Otto, Anhalts von Pietscher, Waldecks von Böttcher, Schaumburg-Lippes von Bömers, Lippes von Falkmann, Sachsen-Weimars von G. Meyer, Sachsen-Meiningens von Kircher, Sachsen-Altenburgs von Sonnenkalb, Sachsen-Koburg-Gothas von Forkel, Schwarzburg-Rudolstadts von Klinghammer, Schwarzburg-Sondershausens von Schambach, Reufs' ä. L. von Liebmann, Reufs' j. L. von Müller, Hamburgs von Wolfson, Lübecks von Klügmann, Bremens von Sievers.

Bd. IV und V soll die aufserdeutschen Staatsrechte enthalten. Davon ist bis jetzt erschienen: Österreich-Ungarn von Ulbrich, 2. Aufl. von Ulbrich und Jellinek, davon erschienen Heft 1 Österreich von Ulbrich, 1894, die Schweiz, von Orelli, die Vereinigten Staaten von Amerika von v. Holst, die Niederlande von de Hartog, Luxemburg von Eyschen, Belgien von Vauthier, Frankreich von Lebon, Italien von Brusa, Spanien von Manuel Torres Campos, Portugal von Tavares de Medeiros, Rufsland von Engelmann, Finnland von Mechelin, Schweden und Norwegen von Aschehoug, Dänemark von Goos und Hansen.

Aufserdem ist die unvollendet gebliebene Bearbeitung des Bayrischen Staatsrechtes von Vogel zu erwähnen, an deren Stelle später die Seydelsche getreten ist.

Eine Art Grundrifs zu Vorlesungen über Staats- und Verwaltungsrecht ist Hübler, die Organisation der Verwaltung in Preufsen (alte Lande) und im Deutschen Reich, Berlin 1898.

III. Von Bearbeitungen des Staatsrechtes einzelner Länder sind zu nennen:

1. für Preufsen:

C. T. Bergius, Preufsen in staatsrechtlicher Beziehung, 2. Auflage, Münster 1843.

H. Simon, Das preufsische Staatsrecht, 2 Teile, Breslau 1843.

L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preufsischen Monarchie, 3. Aufl., 2 Bde. in je 2 Abt., Leipzig 1869—72. 4. Aufl., Bd. I—IV 1881—84. Dazu als Ergänzung: Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preufsen, Leipzig 1897. Im Erscheinen begriffen ist eine 5. Aufl., bearbeitet von Zorn; bis jetzt Bd. I, Leipzig 1899.

H. Schulze, Das preufsische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechtes, 2 Bde., 2. Aufl., Leipzig 1888—90.

M. v. Oesfeld, Preufsen in staatsrechtlicher, kameralistischer und staatswirtschaftlicher Beziehung, 2. Aufl., 2 Teile, Breslau 1870 u. 71.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preufsen und dem Deutschen Reich, 11. Aufl., Berlin 1896.

C. Bornhak, Preufsisches Staatsrecht, 3 Bde., Freiburg i. B. 1888—90. Erg. Bd. 1893.

G. A. Grotefend, Lehrbuch des preufsischen Verwaltungsrechtes, 2 Bde., Berlin 1890—92.

2. für Bayern:

Schmelzing, Staatsrecht des Königreichs Bayern, 2 Teile, Leipzig 1820 u. 21.

Schunk, Staatsrecht des Königreichs Bayern, Bd. I, Erlangen 1824.
Cucumus, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie Bayerns, Würzburg 1825.
v. Dresch, Grundzüge des bayerischen Staatsrechtes, 2. Aufl., Ulm 1835.
v. Moy, Lehrbuch des bayrischen Staatsrechtes, 2 Teile, Regensburg 1840—43.
Jos. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechtes, fünfte Auflage auf Grundlage des Reichsrechtes bearbeitet, München 1878.
Jos. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., München 1871. Supplement 1874.
M. Seydel, Bayrisches Staatsrecht, 2. Aufl., 4. Bde., Freiburg i. B. 1896.

3. für Württemberg:

R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2. Aufl., 2 Bde., Tübingen 1840.
Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg, Stuttgart 1882.
K. V. Rieke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreiches Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1887.
O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 2 Bde., Tübingen 1883.

4. für Sachsen:

Weifse, Lehrbuch des königlich sächsischen Staatsrechtes, 2 Bände, Leipzig 1824—27.
Fr. Bülau, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreiches Sachsen, Bd. I, Leipzig 1833.
F. Milhauser, Das Staatsrecht des Königreiches Sachsen, Bd. I., Leipzig 1839.
C. E. Leuthold, Das königlich sächsische Verwaltungsrecht mit Einschlufs der reichsrechtlichen Bestimmungen systematisch dargestellt, Leipzig 1878.
H. G. Opitz, Das Staatsrecht des Königreiches Sachsen, 2 Bde., Leipzig 1884 u. 87.
C. V. Fricker, Grundrifs des Staatsrechtes des Königreiches Sachsen, Leipzig 1891.

5. für das Grofsherzogtum Hessen:

Weifs, System des öffentlichen Rechtes des Grofsherzogtums Hessen, Bd. I, Darmstadt 1837.
Zeller, Handbuch der Verfassung und Verwaltung im Grofsherzogtum Hessen, 2 Bde., Darmstadt 1885 u. 86.
Braun und Weber, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Grofsherzogtums Hessen. 3. Aufl. des Handbuches der Verwaltungsgesetzgebung im Grofsherzogtum Hessen von Küchler, 5 Bde., Darmstadt 1894—96.

6. für Sachsen-Weimar:

Schweitzer, Öffentliches Recht des Grofsherzogtums Sachsen-Weimar, Teil I, Weimar 1825.

7. für Hamburg:

W. v. Melle, Das hamburgische Staatsrecht, Hamburg und Leipzig 1891.

8. für Elsafs-Lothringen:

A. Leoni und Mandel, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsafs-Lothringen, 2 Bde., Freiburg i. B. 1892—95.

IV. Unter den Werken über allgemeine Staatslehre, allgemeines Staatsrecht, ausländisches Staatsrecht

und Verwaltungsrecht sind für die Bearbeitung des deutschen Staatsrechtes namentlich folgende von Wichtigkeit:

F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechtes, 3. Aufl., 3 Bde., Heidelberg 1856.

Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. Fünfte umgearbeitete Auflage des allgemeinen Staatsrechtes. Bd. I. Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1875. Bd. II. Allgemeines Staatsrecht, Stuttgart 1876. Bd. III. Politik als Wissenschaft, Stuttgart 1876.

R. v. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Tübingen 1872.

Jos. Held, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechtes oder Institutionen des öffentlichen Rechtes, Leipzig 1868.

M. Seydel, Grundzüge der allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873.

L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil I, 2. Aufl., Stuttgart 1869. Teil II—VII, 1. Aufl., Stuttgart 1866-68, davon Teil III und V, Abt. 1—3, 2. Aufl. 1882—84.

L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., 3 Bde., Stuttgart 1888.

H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. I u. II, Erlangen 1872 u. 73.

O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2 Bde., 2. Aufl., Leipzig 1893 u. 94.

E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Leipzig 1884.

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde., Leipzig 1895 u. 96.

Jos. Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechtes, Berlin 1883.

L. Gumplowicz, Das österreichische Staatsrecht, Wien 1891.

V. Sammelwerke mit staatsrechtlichen Artikeln sind:

Staatslexikon von Rotteck und Welcker, 3. Aufl. von Welcker, 14 Bde., Leipzig 1856—66.

Deutsches Staatswörterbuch, herausgegeben von Bluntschli und Brater, 11 Bde., Stuttgart und Leipzig 1857—70.

Bluntschlis Staatswörterbuch in 3 Bänden, herausgegeben von E. Löning, 3 Bde., Zürich 1872.

v. Holtzendorff, Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. I, 5. Aufl., Leipzig 1890. „Das deutsche Verfassungsrecht“ von v. Holtzendorff und Stoerk, S. 1041 ff., und „Das Verwaltungsrecht“ von E. v. Meier, S. 1155 ff.

K. Freiherr v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2 Bde., Freiburg i. Br. 1890, 3 Erg.-Bde. 1892—97.

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von G. Jellinek und G. Meyer, bis jetzt Bd. I (6 Hefte), Leipzig 1895 und 96, Bd. II, Heft 1, 1898.

Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, bis jetzt Heft 1, Breslau 1898.

VI. Zeitschriften und andere periodische Werke, welche staatsrechtliche Fragen ausschliefslich oder neben andern behandeln, sind:

Linde, Archiv für das öffentliche Recht des deutschen Bundes, 4 Bde., Giefsen 1850-63.

Zeitschrift für deutsches Recht, herausgegeben von Reyscher, Wilda, Beseler und Stobbe, 20 Bde., Leipzig und Tübingen 1839—60.

Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, bis jetzt 54 Bde., Tübingen 1844-98.

Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechts-

wissenschaft der Gegenwart, 19 Bde., München 1859—77. Neue Folge, 17 Bde. 1878—94, 3. Folge, 4 Bde. 1895—98, zus. 40 Bde. 1859—98.

Preufsische Jahrbücher, herausgegeben von Haym, v. Treitschke, Wehrenpfennig und H. Delbrück, bis jetzt 95 Bde., Berlin 1858—98.

Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, herausgegeben von Aegidi, Bd. I, 1865—67.

Annalen des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, seit Bd. III unter dem Titel: Annalen des Deutschen Reiches, herausgegeben von Hirth, später von Hirth und Seydel, bis jetzt 31 Bde., Berlin, München und Leipzig 1868—98.

Zeitschrift für Reichs- und Landesrecht, herausgegeben von L. Hauser, 5 Bde., Nördlingen 1874—81.

Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preufsen, von Bd. V an unter dem Titel: Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung und für einheitliches deutsches Recht, herausgegeben von F. und P. Hinschius, Behrend und Dahn, 8 Bde., Berlin 1867—75.

Zeitschrift für das öffentliche und Privatrecht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut, bis jetzt 25 Bde., Wien 1874—98.

Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, herausgegeben von W. Hartmann, 6 Bde., Berlin 1875—80.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches, herausgegeben von F. v. Holtzendorff, 4 Bde., Leipzig 1871—76. Neue Folge unter dem Titel: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, herausgegeben von v. Holtzendorff und Brentano, später von G. Schmoller, bis jetzt 22 Bde., Leipzig 1877—98.

Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband und Stoerk bis jetzt 13 Bde., Freiburg i. Br. 1886—98.

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, herausgegeben von M. Schultzenstein und A. Keil, 6 Bde., Berlin 1893—98.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger par F. Larnaude, bis jetzt 10 Bde., Paris 1894—98.

VII. Für die Fortbildung des deutschen Staatsrechtes sind auch die Sammlungen gerichtlicher Entscheidungen, namentlich des Reichsgerichtes und der obersten Verwaltungsgerichtshöfe von Wichtigkeit.

Eine Sammlung derartiger Entscheidungen wird von A. Reger herausgegeben unter dem Titel; Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeirechtes, 18 Bände und ein Ergänzungsband, Nördlingen und München 1881—98. Die Entscheidungen des Reichsgerichtes, des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes und des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes erscheinen in offiziellen Sammlungen.

VIII. Als Materialiensammlungen verdienen Erwähnung:

1. für das deutsche Bundesrecht:

Phil. Ant. Guido v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae oder Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des deutschen Bundes. 3. Aufl. von Zöpfl, 3 Bde., Frankfurt a. M. 1858—65.

2. für das Staatsrecht der Einzelstaaten die Sammlungen ihrer Verfassungsgesetze:

Pölitz, Die europäischen Verfassungen, 2. Aufl., fortgesetzt von Bülau, 4 Bde., 1832—47.

H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, Göttingen 1855. 2 Fortsetzungen 1858 u. 62.

F. Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884.

3. für das Recht des norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches:

Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes, Berlin 1867.

Koller, Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins, 5 Bde. Von der unter dem Titel „Archiv des Deutschen Reiches" beabsichtigten Fortsetzung sind nur 9 Hefte des ersten Bandes erschienen.

Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung, 3 Bde., Berlin 1873.

4. für das Recht des Rheinbundes, deutschen Bundes, Deutschen Reiches und der Einzelstaaten.

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, bis jetzt Heft 1—7 und 10, Leipzig 1892—97. Heft 6, 2. Aufl. 1897. Heft 1, 2. Aufl. in einer gröſseren und kleineren Ausgabe 1898.

Für die Gründung des norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches enthalten die wichtigsten Materialien:

L. Hahn, Zwei Jahre preuſsisch-deutscher Politik, Berlin 1868.

L. Hahn, Der Krieg Deutschlands gegen Frankreich und die Gründung des deutschen Kaiserreichs, Berlin 1871.

Aktenstücke aus der Zeit seit 1860 finden sich auſserdem im

Staatsarchiv, herausgegeben von Aegidi und Klauhold, später von v. Kremer-Auenrode, Ph. Hirsch, H. Delbrück und G. Roloff, bis jetzt 60 Bde., Hamburg und Leipzig 1861—98.

# Zweiter Teil.

# Das heutige deutsche Staatsrecht.

## Einleitung.

### 1. Die politische Organisation Deutschlands und der staatsrechtliche Charakter derselben.

§ 71.

1. Das Deutsche Reich besteht aus:

a. den Staaten Preuſsen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuſs ä. L., Reuſs j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg.

b. dem Reichslande Elsaſs-Lothringen.

2. Das Deutsche Reich ist ein Bund der einzelnen deutschen Staaten[1]. Die Reichsgewalt geht aus der Gesamtheit der verbündeten Staaten hervor und wird nur innerhalb einer verfassungsmäſsig begrenzten Kompetenzsphäre thätig. Dieser Bund hat den Charakter eines Bundesstaates[2], denn das Reich übt eine un-

---

[1] Vgl. Eingang zur Reichsverfassung.

[2] Diese Ansicht wird von fast allen Schriftstellern geteilt. Vgl. H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht S. 432, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 245 S. 4; v. Martitz, Betrachtungen S. 1; Grotefend §§ 190 und 750; v. Gerber, Deutsches Staatsrecht S. 238; Thudichum, Verfassungsrecht S. 53; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 6 S. 38; Hauser S. 23 ff.; Auerbach S. 88 ff.; Riedel S. 5; Westerkamp S. 31 ff.; R. v. Mohl S. 37; Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 39 ff.; Deutsches Staatsr. Bd. I S. 805; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 9 S. 80 ff., in Marquardsens Handbuch S. 18 ff.; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 75 ff.; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 254; Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1157 ff.; Rosin, Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 302 ff.;

mittelbare Herrschaft über die einzelnen Reichsangehörigen aus. Es besitzt Verwaltungsbefugnisse nicht bloſs in auswärtigen, sondern auch in inneren Angelegenheiten. Seine Gesetze verpflichten durch Publikation von Reichs wegen. Auſser den Herrschaftsrechten über die Unterthanen stehen dem Reiche aber auch Hoheitsrechte über die Einzelstaaten zu, denen bestimmte Pflichten der letzteren gegenüber dem Reiche entsprechen. Das Reich hat die Befugnis, die Kompetenzverteilung zwischen sich und den Einzelstaaten zu regulieren; es kann insbesondere den letzteren Hoheitsrechte, sofern dieselben nicht den Charakter sogenannter Sonderrechte besitzen, durch einen Akt seiner Gesetzgebung entziehen. Die Reichsgewalt ist daher die einzig souveräne Gewalt in Deutschland[3].

---

Mejer, Einleitung S. 294; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 278; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 98; Triepel, Das Interregnum S. 97; Westerkamp, Staatenbund u. Bundesstaat S. 452; Braun und Weber, Hess. Verf. u. Verw.-Recht Bd. I S. 8; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 241; Le Fur, État fédéral S. 81; v. Stengel in Schmollers Jahrb. Bd. XXII S. 1162; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1898, S. 6. Für einen Staatenbund wurde der norddeutsche Bund kurz nach seiner Gründung von H. v. Treitschke, Die Verfassung des norddeutschen Bundes, in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. XIX S. 723 u. 24 und Hiersemenzel Bd. I S. 34 N. 1 erklärt, hauptsächlich wegen der Ähnlichkeit, welche der Bundesrat mit dem alten deutschen Bundestage aufwies. Eine Beteiligung der Staatsgewalten der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt ist aber auch mit dem Wesen des Bundesstaates vollkommen vereinbar. Vgl. § 14 S. 40 N. 9. Später ist die Ansicht, daſs das Deutsche Reich ein Staatenbund sei, von Seydel, Kommentar S. 6, bayer. Staatsr. Bd. I S. 264 vertreten worden. Diese Auffassung erklärt sich aus der grundsätzlichen Verwerfung des Bundesstaatsbegriffes seitens des Verfassers. Vgl. § 14 S. 43 N. 16. Ihm folgt Rehm in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 67. Einige andere Schriftsteller bei Brie a. a. O. S. 98 N. 5. — Wenn H. v. Treitschke an einer anderen Stelle (Bund und Reich, Preuſsische Jahrbücher Bd. XXXIV S. 536) sagt: „Unser Reich ist in Wahrheit der die Mehrheit der Nation unmittelbar beherrschende preuſsisch-deutsche Einheitsstaat, mit den Nebenlanden, welche seiner Krone in föderativen Formen untergeordnet sind, oder kurz: die nationale Monarchie mit bündischen Institutionen", so sollen damit — auch wohl nach der Ansicht des Verf. — mehr die politisch wirksamen Kräfte im Reiche bezeichnet als eine staatsrechtliche Konstruktion seiner Verfassung gegeben werden.

[3] Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 798 behauptet, das Deutsche Reich als centrale den Einzelstaaten gegenübergestellte Organisation sei Staat im vollen Sinne des Wortes, und S. 806, unter dem Gesichtspunkte der verfassungsmäſsigen Kompetenzen betrachtet, sei das Reich der deutsche Staat schlechthin. Derartigen Äuſserungen vermag ich einen erheblichen Wert nicht beizumessen. Sofern mit denselben gesagt sein soll daſs das Deutsche Reich direkte Herrschaftsrechte über seine Unterthanen ausübt, das oberste politische Gemeinwesen ist, insbesondere das Recht der Kompetenzregulierung und alleinige Souveränität besitzt, sind sie ja zutreffend. Nach ihrer Formulierung scheint es aber, als ob das Reich vollständig mit dem Einheitsstaate identifiziert werden sollte. Eine solche Auffassung würde mit den Thatsachen nicht im Einklang stehen. — Ganz verfehlt und durchaus willkürlich ist die Behauptung von Ruville, das Deutsche Reich sei ein monarchischer Einheitsstaat (Das Deutsche Reich, ein monarchischer Einheitsstaat, Berlin 1894).

3. Die Glieder des Reiches haben den Charakter von Staaten. Es ist ihnen eine Reihe von Angelegenheiten zur selbständigen Regelung verblieben. Hinsichtlich dieser stehen ihnen nicht bloſs Verwaltungsbefugnisse, sondern auch gesetzgeberische Funktionen zu. Die Einzelstaaten sind selbständig in Bezug auf die Feststellung ihrer Verfassung. Die Organe der Einzelstaaten finden ihren Ursprung lediglich im Einzelstaat; dem Reiche steht auf die Bestellung derselben keinerlei Einfluſs zu[4].

Die deutschen Staaten sind aber keine souveränen Gemeinwesen[5]. Sie sind den Anordnungen einer höheren Gewalt, der Reichsgewalt, unterworfen. Auch ihren Unterthanen gegenüber ist ihre Herrschaft durch die Befugnisse dieser durchbrochen. Die Regelung der Kompetenzverhältnisse steht nicht ihnen, sondern dem Reiche zu[6].

Das Reichsland Elsaſs-Lothringen ist kein Staat, sondern ein vom Reiche regiertes Gemeinwesen, das auch als Provinz des Reiches[7] bezeichnet wird. Es besitzt keine von dem Reiche unabhängige Staatsgewalt, sondern die Staatsgewalt

---

[4] Aus diesen Gründen erscheint es nicht zweckmäſsig, die Bezeichnung „Selbstverwaltungskörper" von den Kommunalverbänden auf die Staaten zu übertragen, wie von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 11 S. 93, in Marquardsens Handbuch S. 22 geschieht. Vgl. übrigens über den Begriff der Selbstverwaltung § 106.

[5] Wenn Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 802 bemerkt, die deutschen Staaten, seien am Einheitsstaat gemessen, nicht Staaten, so ist das richtig, weil ihnen das für den Einheitsstaat wesentliche Merkmal der Souveränität fehlt. Aber dieser Umstand genügt nicht, ihnen die Eigenschaft von Staaten überhaupt abzusprechen, da, wie oben (§ 1 S. 5 ff.) auseinandergesetzt ist, die Bezeichnung „Staat" auch für nicht souveräne Gemeinwesen gebraucht wird.

[6] Daſs in Deutschland die Einzelstaaten nicht souverän sind, die Souveränität vielmehr lediglich dem Reiche zusteht, wird von der überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller angenommen. Vgl. namentlich Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 239 ff., Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 797, 802; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 11 S. 92, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 18; Rosin, Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 270 ff.; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 13 ff.; Mejer, Einleitung S. 294; Bansi, Annalen des Deutschen Reiches 1898 S. 682. Anderer Ansicht: Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 68 ff. und Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung S. 57 ff., die eine fortdauernde Souveränität der Einzelstaaten behaupten. Auch die Ansicht Treitschkes, Politik Bd. I S. 39 ff., II S. 344, daſs der Staat Preuſsen die Souveränität bewahrt habe, weil dem König von Preuſsen die Kriegsherrlichkeit im Reiche zustehe und Preuſsen durch seine Stimmen im Bundesrate jede Verfassungsänderung hindern könne, ist staatsrechtlich nicht zutreffend. Preuſsen ist der Herrschaft des Reiches, wie jeder andere deutsche Staat, unterworfen; es können insbesondere Reichsgesetze gegen seinen Willen ergehen. Und so weit der König von Preuſsen in Reichsangelegenheiten thätig wird, handelt er nicht als Organ des preuſsischen Staates, sondern als Reichsorgan.

[7] Dabei muſs das Wort „Provinz" aber in dem Sinne verstanden werden, wie es § 10 Abs. 3 S. 29 erläutert ist, also dementsprechend, was in der daselbst citierten Abhandlung von Jellinek als „Staatsfragment" oder „Land" bezeichnet wird.

über Elsafs-Lothringen steht dem Reiche zu. Die Verwaltung von Elsafs-Lothringen wird durch Reichsbeamte geführt. Die Verfassung des Reichslandes ist durch Reichsgesetze geregelt. Elsafs-Lothringen hat überhaupt keine eigene Gesetzgebung; die elsafslothringischen Gesetze sind Reichsgesetze[8].

4. Die Gliederung der einzelnen Staaten ist je nach ihrer Gröfse verschieden. Die unterste Stufe bilden überall die Gemeinden; sie haben stets eine Organisation als Kommunalverbände. Zwischen ihnen und dem Staate bestehen Abteilungen, welche unter der Bezeichnung: Kreise, Bezirke, Provinzen vorkommen und teils den Charakter blofser Staatsbezirke, teils den von Kommunalverbänden besitzen. Die Kommunalverbände stehen unter der unbeschränkten Herrschaft des Staates. Ihre Verfassung beruht in allen wesentlichen Punkten auf staatlichen Gesetzen. Nur die Regelung untergeordneter Fragen ist ihrer eigenen Autonomie überlassen. Sie besitzen Verwaltungsfunktionen, deren Ausübung sich aber nach den Gesetzen des Staates zu richten hat. Den Staaten stehen über die Kommunalverbände zahlreiche Aufsichtsrechte zu.

Die Gliederung Elsafs-Lothringens ist analog der der Einzelstaaten.

5. Die Schutzgebiete sind keine Bestandteile des Reichsgebietes, sondern Nebenländer des Reiches, über welche diesem eine territoriale Herrschaft zusteht[9]. Der Inbegriff der Hoheitsrechte, welche das Reich in den Schutzgebieten besitzt, wird als Schutzgewalt bezeichnet[10]. Die Schutzgewalt ist keine voll

---

[8] E. Loening, Die Verwaltung des General-Gouvernements im Elsafs, Strafsburg 1874, S. 185, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 77; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 67 S. 678 ff., in Marquardsens Handb. S. 125 ff.; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 823 ff. — Seydel, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXVIII S. 251 ff. und Kommentar zu Art. 1 Nr. III S. 39 erklärt Elsafs-Lothringen für einen Staat, von seinem Standpunkte durchaus folgerichtig, da er dem Reiche den Charakter eines Gemeinwesens abspricht. Auch Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd I S. 5 ff und Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsafs-Lothringen S. 8 ff. wollen das Reichsland als Staat angesehen wissen. Dieser Auffassung steht aber der Umstand entgegen, dafs Elsafs-Lothringen keine selbständige Staatsgewalt, keine auf eigener Festsetzung beruhende Verfassung und keine eigene Gesetzgebung besitzt. Die Hoheitsrechte über das Reichsland werden durch Reichsorgane ausgeübt. Allerdings ist in einzelnen Beziehungen dem Elsafs-Lothringischen Landesausschusse eine Mitwirkung eingeräumt; aber die Befugnisse desselben gehen über dasjenige Mafs von Rechten nicht hinaus, welches einer provinziellen Vertretung zustehen kann.

[9] Die Beziehungen zwischen dem Reiche und den Schutzgebieten sind also staatsrechtlicher Natur. Vgl. meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 67 ff.; v. Stengel in den Annalen des Deutschen Reiches 1895 S. 613 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 750; Bornhak im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 8; R. Adam, ebenda Bd. VI S. 285 ff. Anderer Ansicht: Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit, Wien 1887. S. 38 und Joël in den Annalen des Deutschen Reiches 1887 S. 195, welche das Verhältnis für ein völkerrechtliches erklären.

[10] Sch. G. G. § 1.

entwickelte Staatsgewalt. Neben dem Reiche sind die einheimischen Häuptlinge und in Neu-Guinea war bis zum 1. April 1899 eine Kolonialgesellschaft zur Ausübung von Hoheitsrechten befugt. Soweit derartige Rechte in Betracht kommen, steht dem Reiche nur eine Oberhoheit zu. Die deutschen Schutzgebiete sind keine selbständigen Subjekte des öffentlichen Rechts, sondern Objekte der Reichsherrschaft[11]. Als Schutzgebiete können aber nur diejenigen Gebietsteile angesehen werden, welche das Reich thatsächlich seiner Herrschaft unterworfen hat. Die weiteren Bestandteile der bloſsen Interessensphäre sind lediglich der fortschreitenden Occupation des Reiches vorbehalten; es hängt von thatsächlichen Machtverhältnissen ab, ob und wie weit das Reich hier Hoheitsrechte auszuüben im stande ist[12].

### 2. Quellen des deutschen Staatsrechtes.

#### § 72.

Die Quellen des deutschen Staatsrechtes zerfallen in gemeine Quellen, d. h. solche, welche für ganz Deutschland, und in partikuläre Quellen, d. h. solche, welche nur für einen Teil von Deutschland Gültigkeit haben.

Die einzelnen Quellen sind folgende:

I. Gesetze.

Zu diesen gehören:

1. Gesetze aus älterer Zeit, nämlich Gesetze des alten deutschen Reiches, Grundgesetze und Beschlüsse des ehemaligen deutschen Bundes. Die alten Reichsgesetze waren gemeines Recht, weil sie von einer gesetzgebenden Gewalt ausgingen, welche die Befugnis besaſs, für ganz Deutschland unmittelbar verbindliche Verfügungen zu erlassen. Durch die Auflösung des deutschen Reiches verloren sie ihre Gültigkeit nur insoweit, als das Objekt ihrer Bestimmungen wegfiel, also soweit sie sich auf das Reich selbst bezogen. Bei der völligen Neugestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts hat aber das alte Reichsrecht fast alle praktische Bedeutung verloren. Die Gesetze des früheren deutschen Bundes sind ebenfalls hinfällig geworden, soweit sie den Bund selbst betrafen; dagegen sind diejenigen Bestimmungen, welche sich auf die inneren Verhältnisse

---

[11] Übereinstimmend: Jellinek in der Heidelberger Festgabe S. 273.

[12] Übereinstimmend: Laband, Staatsr. Bd. I S. 747; v. Liszt, Völkerrecht Bd. 9 S. 48. Dagegen will Zorn, Staatsr. Bd. I S. 566 ff. zwischen Schutzgebiet und Interessensphäre keinen rechtlichen, sondern nur einen thatsächlichen Unterschied anerkennen, insofern in ersterem die Staatsgewalt bereits aufgerichtet, in letzterem vorerst nur die rechtliche Möglichkeit dafür geschaffen sei. Dem ist entgegen zu halten, daſs nach Völkerrecht die Gebietserwerbungen nicht bloſs Willenserklärungen, sondern thatsächliche Besitznahme erfordern, daſs also, so lange letztere nicht erfolgt ist, von einer rechtlichen Herrschaft nicht die Rede sein kann.

der Einzelstaaten bezogen, durch die Auflösung des Bundes nicht berührt worden. Diese sind aber niemals gemeines Recht gewesen, weil der Bund eine unmittelbar gesetzgebende Gewalt für Deutschland nicht besaſs. Sie galten in den einzelnen deutschen Staaten kraft ihrer Publikation von Landes wegen, also als Landesrecht[1]. Es hatten nur die Staatsgewalten der Staaten dem Bunde gegenüber die Verpflichtung, sie bei sich einzuführen bezw. aufrechtzuerhalten. Diese Verpflichtung ist mit der Auflösung des Bundes in Wegfall gekommen[2].

2. Landesgesetze der einzelnen deutschen Staaten. Dieselben werden in besonderen Gesetzsammlungen publiziert, welche in allen deutschen Staaten seit Anfang dieses Jahrhunderts bestehen. Die für das Staatsrecht wichtigste Art dieser Gesetze bilden die Grundgesetze oder Verfassungen.

Von den deutschen Staaten haben noch im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts verschiedene dadurch aufgehört zu existieren, daſs sie einem anderen Staate einverleibt worden sind. Infolge dieser Einverleibung haben diejenigen Bestimmungen des bisherigen Landesrechtes, deren Objekt weggefallen ist, ihre Geltung verloren, also namentlich die auf die Organisation der Staatsgewalt bezüglichen Vorschriften. Alle übrigen sind dagegen bestehen geblieben, und es hat nur die Staatsgewalt des einverleibenden Staates die Möglichkeit erhalten, sie auf dem Wege der Gesetzgebung zu beseitigen. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Verfassungsurkunden[3].

3. Reichsgesetze des jetzigen Deutschen Reiches, unter welchen die Reichsverfassung vom 16. April 1871 als das hervorragendste zu nennen ist. Die Reichsgesetze enthalten gemeines Recht. Sie werden durch das Reichsgesetzblatt publiziert[4]. Zu den Reichsgesetzen gehören auch die elsaſs-lothringischen Ge-

---

[1] Übereinstimmend: H. A. Zachariä, Art. „Deutsches Staatsrecht“ im Staatswörterbuch Bd. II S. 741 N. 7; Held, Verfassungsrecht Bd. I § 13 S. 24; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 1 S. 7, in Marquardsens Handbuch S. 4; Stobbe a. a. O. § 13. — Für gemeines Recht erklären sie v. Gerber § 5 S. 9 N. 1, H. Schulze, Einleitung § 8 und Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 429 u. 30 N. *.

[2] H. Schulze, Einleitung § 124; Thudichum, Verfassungsrecht S. 6 ff.; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 7, 8.

[3] Die Verfassungen von Hannover, Kurhessen, Nassau, Schleswig-Holstein und Frankfurt sind durch Einführung der preuſsischen Verfassung nur insoweit erloschen, als die Bestimmungen derselben durch anderweite Bestimmungen der preuſsischen Verfassung ersetzt sind. Soweit dagegen die genannten Verfassungen Gegenstände geregelt haben, auf welche sich die Vorschriften der preuſsischen Verfassung nicht beziehen, dauert ihre Gültigkeit unbeschadet der Einführung der preuſsischen Verfassung fort. Aber sie haben seit dieser Zeit nur noch den Charakter von einfachen Gesetzen. Diese Ansicht teilt jetzt auch v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 10 S. 49 ff., während er in der 3. Aufl. seines Werkes eine etwas abweichende Meinung vertrat.

[4] R. Verf. Art. 2, V., betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den norddeutschen Bund, vom 26. Juli 1867.

setze, zum Behufe ihrer Publikation besteht ein besonderes Gesetzblatt für Elsafs-Lothringen[5]. — Die Gesetze des ehemaligen norddeutschen Bundes erlangten durch den Beitritt der süddeutschen Staaten zu demselben nicht ohne weiteres verbindliche Kraft für diese, sondern bedurften einer besonderen Einführung. Dieselbe ist teils durch die Verträge vom 15., 23., und 25. November 1870, teils durch specielle Gesetze erfolgt. Ebenso gelten im Reichslande Elsafs-Lothringen die vor Einführung der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetze nur insofern, als sie durch einen besonderen gesetzgeberischen Akt auf dasselbe ausgedehnt sind. Dasselbe gilt für Helgoland; dem Kaiser ist aber die Befugnis beigelegt, mit Zustimmung des Bundesrates Reichsgesetze im Verordnungswege daselbst einzuführen[6].

4. In Elsafs-Lothringen haben die französischen Gesetze ihre Geltung behalten, soweit nicht entweder ihr Gegenstand infolge der Lostrennung der Gebietsteile von Frankreich und der Vereinigung derselben mit dem Deutschen Reiche in Wegfall gekommen ist oder sie durch Gesetze des Deutschen Reiches aufgehoben sind[7]. Aufserdem besitzen daselbst auch die Verordnungen des Generalgouverneurs aus der Zeit der kriegerischen Occupation gesetzliche Gültigkeit[8].

Für die Interpretation moderner Gesetze sind ein wichtiges Hilfsmittel die Verhandlungen der parlamentarischen Versammlungen, welche im Reiche und den einzelnen Staaten in amtlicher Form veröffentlicht werden, nebst den als Anlage zu denselben erscheinenden Regierungsvorlagen, Kommissionsberichten u. s. w. Mafsgebend für die Interpretation ist in erster Linie der publizierte Wortlaut des Gesetzes, eventuell der aus den Verhandlungen erkennbare Wille des Gesetzgebers[9].

---

[5] G. f. Elsafs-Lothringen, betreffend die Verkündung der Gesetze und Verordnungen, vom 3. Juli 1871.

[6] R. G., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890 § 6.

[7] Loening, Verwaltung des Generalgouvernements im Elsafs S. 189 ff. Über die staatsrechtliche Gültigkeit der während des Krieges 1870/71 seitens der französischen Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete vgl. Loening a. a. O. S. 191 ff.; O. Frhr. v. Richthofen, Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1874 S. 521 ff.; Kayser, Die französische Prefsgesetzgebung in Elsafs-Lothringen, im Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches Bd. IV S. 151 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 69 S. 716 ff.; Leoni in Marquardsens Handbuch S. 220 ff.; Öffentliches Recht Elsafs-Lothringens Bd. I S. 9 ff.

[8] Laband a. a. O. S. 718 ff.; Leoni in Marquardsens Handbuch S. 220.

[9] Vgl. C. G. Wächter, De lege Saxonica d. VIII m. Febr. a. 1834 lata commentarii pars I Lipsiae 1835 p. 50 ff.; Wächter, Abhandlungen aus dem Strafrecht S. 244 ff.; Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechtes Bd. II S. 145 und 146 ff.; Krug, Grundsätze der Gesetzesauslegung in Anwendung auf die neueren deutschen Strafgesetzbücher, 1848; R. v. Mohl, Über die Benutzung von ständischen Verhandlungen zur Auslegung von Gesetzen. Staatsrecht, Völkerrecht,

II. Verträge.

1. Verträge mit fremden Staaten können, insofern sie Bestimmungen enthalten, welche in das innere Staatsleben eingreifen, Quelle des Staatsrechtes sein. Zur Eingehung solcher Verträge sind sowohl das Reich als die Einzelstaaten befugt. Durch den völkerrechtlichen Abschlufs wird lediglich der betreffende Staat bezw. das Reich gegenüber dem anderen Kontrahenten verpflichtet. Für die Behörden und Unterthanen erlangen die Verträge erst durch Einführung seitens der Reichs- oder Staatsgewalt Verbindlichkeit, haben aber dann ihnen gegenüber dieselbe Geltung wie Gesetze.

2. Verträge mit einzelnen Personen oder Korporationen im Staate (Standesherren, Kirche) besitzen eine Gültigkeit nur, insoweit entweder die Regierung zum Abschlufs derselben durch ein Gesetz ermächtigt ist oder sie die ausdrückliche Genehmigung der gesetzgebenden Organe erhalten haben. Ihre verbindliche Kraft für Behörden und Unterthanen beruht daher ebenfalls auf Gesetzen.

3. Als Quelle des Reichsstaatsrechtes kommen Verträge des Reiches mit den Einzelstaaten oder Verträge unter den einzelnen Staaten in Betracht[10]. Es sind verschiedene Arten derselben zu unterscheiden: 1. Ein Teil der Verträge verfolgt den Zweck, die Reichsverfassung auszuführen bezw. zu modifizieren, und ist in dieser selbst vorgesehen oder bestätigt worden (Militärkonventionen und vertragsmäfsige Bestimmungen über das bayerische Militärwesen, Post- und Telegraphenverträge Preufsens mit kleineren Staaten)[11]. 2. Die Bestimmungen der Schlufsprotokolle zu den Verträgen vom 15., 23. und 25. November 1870 sind, während die Verträge selbst durch die spätere Verfassungsredaktion ersetzt wurden, in § 3 des Einführungsgesetzes vom 16. April 1871 ausdrücklich aufrechterhalten worden. 3. End-

---

Politik, Bd. I S. 96 ff.; E. R. Bierling, Über die Benutzung von Landtags- und Synodalverhandlungen zur Auslegung der neueren deutschen Staats- und Kirchengesetze, in der Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. X S. 141 ff.; J. Petersen, Die Benutzung der Materialien bei der Gesetzesauslegung, in der Zeitschrift für Reichs- und Landesrecht Bd. V S. 337 ff.; J. Kohler, Über die Interpretation der Gesetze, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XIII S. 1 ff.; Binding, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 469 ff.; Wach, Handbuch des deutschen Civilprozefsrechtes Bd. I S. 281 ff.; Seligmann, Gesetz im materiellen und formellen Sinne S. 134 ff.; Friedberg, Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen S. 22 ff.; Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XVII S. 90. Obwohl bei der Benutzung der sogenannten Materialien grofse Vorsicht angewendet werden mufs, so ist es doch nicht richtig, denselben, wie Kohler und Binding a. a. O. thun, alle Bedeutung abzusprechen und als Auslegungsmittel nur Wortlaut und Zweck des Gesetzes anzuerkennen.

[10] Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente der Reichsverfassung S. 104 ff., 225 ff.

[11] R. Verf. Art. 50 u. 66, Schlufsbestimmung zum XI. Abschnitt.

lich sind Verträge aus der Zeit vor Gründung des Reiches, welche sich auf Gegenstände beziehen, die jetzt der Reichsgesetzgebung unterliegen, durch ausdrückliche Bestimmungen der Reichsverfassung für fortdauernd gültig erklärt worden, so namentlich der Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867[12]. Dieser soll jedoch nach Absicht der Reichsverfassung künftighin nicht als Vertrags-, sondern als Gesetzesrecht im Deutschen Reiche Geltung haben.

III. Gewohnheitsrecht.

Auch im deutschen Staatsrecht kann eine Bildung von Rechtssätzen im Wege des Gewohnheitsrechtes stattfinden, wenn auch die thatsächliche Anwendbarkeit desselben bei der genauen Fixierung fast aller Rechtsgrundsätze in Gesetzen und Verfassungsurkunden nur eine sehr geringe ist[13]. Das Gewohnheitsrecht ist teils gemeines, teils partikuläres. Zu dem gemeinen Gewohnheitsrecht gehören auch die in Deutschland recipierten fremden Rechte. Von diesen hat das römische und kanonische Recht für das heutige deutsche Staatsrecht keine Bedeutung. Nur die libri feudorum können bei Fragen des Thronfolgerechtes noch als Quelle des Staatsrechtes in Betracht kommen.

IV. Autonomische Normen,

d. h. Rechtsvorschriften, welche nicht vom Reiche oder den einzelnen Staaten, sondern von Privaten oder Korporationen innerhalb dieser Gemeinwesen ausgehen. Für das Gebiet des Staatsrechtes sind in dieser Beziehung von Wichtigkeit: die Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser, die Statuten der Gemeinden und anderen Kommunalverbände und die Geschäftsordnungen der parlamentarischen Versammlungen.

## § 73.

Der Inbegriff derjenigen Rechtssätze, welche gemeinrechtlichen Quellen entnommen sind, bildet das gemeine deutsche Staatsrecht, während diejenigen Rechtsvorschriften, welche auf partikulären Quellen beruhen, als partikuläres Staatsrecht bezeichnet werden. Auch nach Gründung des Deutschen Reiches ist

---

[12] R. Verf. Art. 40.

[13] H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 6 und Poezl, Bayerisches Verfassungsrecht § 18 behaupten, dafs in Preufsen bezw. in Bayern derogatorische Gewohnheiten durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen ausgeschlossen seien, und zwar unter Berufung auf das Pr. A.L.R. Einleitung § 60 und Titel X § 7 der bayrischen Verfassung. — Aber die Bestimmungen des A.L.R. über Gewohnheitsrecht finden nur auf solche Gesetze Anwendung, welche für das Gebiet des Landrechtes, dagegen nicht auf solche, welche für das Gebiet des ganzen Staates erlassen sind, wie die Verfassung und die meisten staatsrechtlichen Gesetze. Auch Tit. X § 7 der bayrischen Verfassung, welcher für jede Verfassungsänderung die Zustimmung der Stände fordert, will nur eine Abänderung derselben durch Verordnungen, nicht aber durch Gewohnheitsrecht ausschliefsen. Vgl. in Bezug auf Bayern auch Dyroff in den Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 828 ff. Das Gewohnheitsrecht als Quelle des deutschen Staatsrechtes verwirft gänzlich Grotefend § 26.

ein grofser Teil des in Deutschland geltenden Staatsrechtes partikuläres Recht geblieben. Gegenüber diesem hat die Wissenschaft die Aufgabe, die gemeinsamen Grundgedanken und Ideen, welche den verschiedenen Partikularrechten zu Grunde liegen, aufzusuchen und zur Darstellung zu bringen. Allerdings besitzen die auf diese Weise gefundenen Resultate nur insoweit praktische Anwendbarkeit, als sie dem Inhalt eines einzelnen deutschen Partikularrechtes entsprechen. Ein Rechtssatz, der in vielen oder allen deutschen Partikularrechten wiederkehrt, ist ein allgemeiner, aber darum noch kein gemeinrechtlicher Rechtssatz[1].

---

# Erstes Buch.

# Der Herrschaftsbereich.

## 1. Das Gebiet[1].

### § 74.

Der Herrschaftsbereich eines Staates bestimmt sich durch zwei Momente: das Staatsgebiet und die Staatsangehörigkeit.

Objekt der staatlichen Herrschaft sind nur Personen und Vereinigungen von Personen[2]. Zu den letzteren gehören nicht blofs Vereine und Korporationen, sondern auch diejenigen niederen politischen Gemeinwesen, welche Bestandteile eines gröfseren politischen Verbandes bilden. Das Gebiet ist kein Objekt der Staats-

---

[1] Die Bezeichnung der allgemeinen aus einer Vergleichung der Partikularrechte abstrahierten Sätze als gemeines Recht kommt namentlich bei v. Gerber vor (Das wissenschaftliche Prinzip des gemeinen deutschen Privatrechtes, Jena 1846, S. 269; System des deutschen Privatrechtes, §§ 5—7; Deutsches Staatsrecht § 5 S. 11 N. 4). Da jedoch mit dem Ausdruck „gemeines Recht" herkömmlich ein anderer Sinn verbunden wird, so ist es vorzuziehen, für diese Sätze den Ausdruck „allgemeines deutsches Recht" anzuwenden. Vgl. Thöl, Einleitung in das deutsche Privatrecht, 1851, § 46 ff.; H. A. Zachariä, Staatswörterbuch Bd. II S. 732 ff.; H. Schulze, Einleitung § 8 und Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 426 ff.; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 45.

[1] Fricker, Vom Staatsgebiete, Tübingen 1867; Poezl, Art. „Staatsgebiet" im Staatswörterbuch Bd. IX S. 720 ff.; Brockhaus, Art. „Staatsgebiet" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 749 ff.; G. Bansi, Die Gebietshoheit als staatsrechtlicher Begriff durchgeführt in den Annalen des Deutschen Reiches 1898 S. 641 ff.

[2] Die Behauptung von Preufs, Gemeinde, Staat, Reich S. 178, dafs Objekte der Herrschaft nur Sklaven und Sachen sein könnten, trifft lediglich für das Privatrecht zu. Auch die Einwendungen von Heilborn, System des Völkerrechtes, Berlin 1896, S. 77 ff. gegen die Bezeichnung der Staatsangehörigen als Objekte der Staatsherrschaft beruhen auf einer Verkennung der Verschiedenheit staatlicher und privatrechtlicher Herrschaft.

herrschaft[3]. Es bestimmt nur den räumlichen Umfang der Staatsherrschaft. Seine positive Bedeutung ist die, dafs alle Personen und Personenvereinigungen, welche sich auf dem Staatsgebiete befinden, der Herrschaft des Staates unterworfen werden, wovon nur das völkerrechtliche Verhältnis der Exterritorialität eine Ausnahme enthält. Die negative Bedeutung des Staatsgebietes liegt darin, dafs innerhalb desselben jede Wirksamkeit anderer Staaten ausgeschlossen bleibt, soweit denselben nicht durch völkerrechtliche Verträge besondere Herrschaftsrechte in der Form von sogenannten Staatsservituten eingeräumt sind. Die sogenannte Gebietshoheit ist kein Inbegriff bestimmter materieller Befugnisse[4]. Sie bedeutet nur das Recht des Staates, innerhalb eines Gebietes überhaupt Hoheitsrechte ausüben zu können[5].

In Deutschland kamen früher vielfach sogenannte Kodominate vor, d. h. Gebiete, innerhalb deren die Hoheitsrechte von mehreren Berechtigten ausgeübt wurden. Sie sind mit wenigen Ausnahmen im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts beseitigt worden[6].

---

[3] Die Bezeichnung des Gebietes als Objekt der Staatsherrschaft ist noch immer eine sehr verbreitete: v. Gerber § 22 S. 65 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 21 S. 165 ff., in Marquardsens Handbuch S. 28; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 270 N. 3; Heimburger, Erwerb der Gebietshoheit Bd. I S. 26 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 13; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 224; Claufs, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten S. 173 ff.; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen S. 12. Vgl. dagegen Fricker a. a. O. Es ist übrigens zuzugeben, dafs bei dieser Bezeichnung vielfach nur eine nicht zutreffende Ausdrucksweise vorliegt, während die rechtliche Bedeutung des Gebietes materiell richtig erkannt ist. So tritt namentlich Heilborn a. a. O. S. 5 ff. für die Auffassung des Gebietes als Objekt der Staatsherrschaft ein, während er S. 38 vollkommen zutreffend bemerkt, dafs der Staat ein Gesetzgebungs-, Zwangs- und Jurisdiktionsrecht nur über Menschen habe. Zitelmann, Internationales Privatrecht Bd. I S. 91 erklärt die Gebietshoheit staatsrechtlich nur für eine Herrschaft auf dem Gebiet, völkerrechtlich auch für eine solche über das Gebiet. Mit der hier vertretenen Ansicht übereinstimmend: Rosin, Öffentliche Genossenschaft S. 46; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 72; Gumplowicz, Österreichisches Staatsr. S. 45; Bansi a. a. O. S. 663 ff., 672; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. § 11 S. 200; im wesentlichen auch Affolter, Allgem. Staatsr. S. 14.

[4] Diese Meinung wird namentlich von älteren Schriftstellern vertreten; z. B. Zöpfl, Bd. II § 442 S. 530; Held, Bd. I § 107 S. 183; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 34 S. 147; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 24 S. 54 und Staatswörterbuch a. a. O. S. 723; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 138 ff. Vgl. dagegen auch die N. 3 citierten Schriftsteller.

[5] Also namentlich auch über die auf dem Gebiet befindlichen Personen, welche nicht Staatsangehörige sind, wie Rosin a. a. O. S. 47 hervorhebt. Ich stimme mit seinen Ausführungen (a. a. O. S. 45 ff) durchaus überein; die Ansicht, das Gebiet habe keine rechtliche Bedeutung, welche er S. 46 als die meinige anzunehmen scheint, habe ich niemals ausgesprochen.

[6] Einzelne Kodominate, auch mit aufserdeutschen Staaten, haben sich erhalten. Vgl darüber v. Martitz, in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 283. Der Bodensee ist kein Kodominat, sondern unter die angrenzenden Uferstaaten geteilt, wenn auch die Grenzen nicht an allen Punkten mit

Die Gesamtheit der deutschen Staatsgebiete einschliefslich des Gebietes von Elsafs-Lothringen bildet das Reichsgebiet. Innerhalb des Reichsgebietes ist jede Wirksamkeit aufserdeutscher Staaten, innerhalb des Staatsgebietes der einzelnen deutschen Staaten die Wirksamkeit aufserdeutscher und anderer deutscher Staaten ausgeschlossen. Die Staatsgebiete der einzelnen deutschen Staaten haben aber nur soweit Bedeutung, als die Kompetenz dieser Staaten reicht, sind dagegen innerhalb des Bereiches der Reichskompetenz bedeutungslos[7]. In dem Gebiete von Elsafs-Lothringen besitzt kein deutscher Einzelstaat Herrschaftsbefugnisse; alle Hoheitsrechte stehen hier ausschliefslich dem Reiche zu.

Die Schutzgebiete sind der Herrschaft des Reiches unterworfen, die Wirksamkeit fremder Staaten innerhalb derselben ist ausgeschlossen. Aber die Schutzgebiete bilden keine Bestandteile des Reichsgebietes im Sinne der Reichsverfassung und der Reichsgesetze. Dies hätten sie nur durch eine Abänderung des Art. 1 der Reichsverfassung werden können, eine solche hat aber nicht stattgefunden. Sie sind also im allgemeinen nicht Inland, sondern Ausland. Sofern aber in einem Reichsgesetz der Ausdruck Inland als gleichbedeutend mit dem Geltungsbereich des Gesetzes gebraucht wird, müssen die Schutzgebiete, wenn das Gesetz in denselben eingeführt ist, vom Standpunkte dieses Gesetzes als Inland betrachtet werden[8].

## 2. Die Angehörigkeit[1].

## § 75.

Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit liegt nicht darin, dafs sie den Einzelnen der Staatsherrschaft unterwirft. Diese Unter-

---

völliger Bestimmtheit gezogen werden können (v. Martitz a. a. O. S. 278 gegen Rettig, Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, Tübingen 1884; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 25; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 335; O. Mayer in v. Stengels Wörterb. Bd. I S. 213 ff.; Gaupp, Württemb. Staatsr. in Marquardsens Handb. S. 14; Laband, Staatsr. Bd. I § 22 S. 170 N. 2.

[7] v. Sarwey a. a. O. Bd. II S. 50 meint, die obige Behauptung bedürfe insofern einer Einschränkung, als eine Bedeutung der Staatsgebiete der Einzelstaaten in denjenigen Fällen bestehe, in welchen den Einzelstaaten die Ausführung der Reichsgesetze übertragen sei. Letzteres ist vollkommen richtig; in diesen Fällen ist aber auch eine Kompetenz, wenn auch nur eine Verwaltungskompetenz, der Einzelstaaten vorhanden.

[8] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 88 ff. Übereinstimmend: Laband, Staatsr. Bd. I S. 577 ff.; Jellinek in Heidelberger Festgabe S. 271; Binding, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers S. 23. — Für Inland erklärt die Schutzgebiete: Zorn, Komment. zur Reichsverf., zu Art. 1 Nr. 5, Staatsr. Bd. I S. 577 ff.

[1] Riedel, Reichsverfassungsurkunde S. 249 ff.; Theod. Landgraff, Ausführungen zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetze, Annalen des norddeutschen Bundes 1870 S. 625 ff.; F. v. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Annalen des Deutschen Reiches

werfung ist auch schon beim Ausländer vorhanden, der sich auf dem Staatsgebiet aufhält. Sogar ohne Aufenthalt auf dem Gebiet können Ausländer in einzelnen Beziehungen der Herrschaft eines Staates, namentlich den Strafgesetzen desselben, unterworfen werden. Die Herrschaft des Staates über die Staatsangehörigen unterscheidet sich von der über die Ausländer dadurch, daſs die Staatsangehörigen derselben auch dann, wenn sie sich nicht im Staatsgebiete aufhalten, in umfassender Weise unterworfen bleiben, und dadurch, daſs der Staat ihnen besondere Pflichten auferlegt, welche er vom Ausländer nicht fordert, namentlich die Pflicht, den Heeresdienst zu leisten. Es stehen den Staatsangehörigen auſserdem Rechte zu, welche den Ausländern nicht eingeräumt werden. Dies sind namentlich die sogenannten politischen Rechte, d. h. das Recht, bei der Leitung der Staatsangelegenheiten oder bei der Bestellung der Staatsorgane mitzuwirken[2]. Der Staatsangehörige wird auch Staatsbürger oder Unterthan genannt. Staatsbürger im engeren Sinne sind diejenigen Personen, welchen innerhalb des Staates politische Rechte zustehen[3].

---

1875 S. 793 ff., 1113 ff.; M. Seydel, Die deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeit, ebenda 1876, S. 135 ff.; Ders., Zum Gesetze über die Reichs- und Staatsangehörigkeit, ebenda 1883 S. 577 ff.; E. Milner, Die österreichische Staatsbürgerschaft und der Gesetzartikel L. 1879 über den Erwerb und Verlust der ungarischen Staatsbürgerschaft, Tübingen 1880; E. Meier, Art. „Reichs- und Staatsangehörigkeit" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 413 ff.; Mandry, Der civilrechtliche Inhalt der Reichsgesetze, 3. Aufl., Freiburg und Tübingen 1885, S. 41 ff.; Erläuterungen zum Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXXII S. 65 ff. Falcke, Über gleichzeitige Angehörigkeit in mehreren deutschen Bundesstaaten. Leipzig 1888; F. Cahn, Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, 2. Aufl., Berlin 1896; Zorn, Art. „Reichs- und Staatsangehörigkeit" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 340 ff.; v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechtes Bd. I, Hannover 1889, S. 164 ff.; F. Curtius, Über Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit in der Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. IX S. I ff.

[2] Vom internationalen Standpunkte aus will v. Martitz a. a. O. S. 798 ff. die Bedeutung der Staatsangehörigkeit auf das Wohnrecht im Staatsgebiet, den Anspruch auf Schutz im Auslande und die Verpflichtung zur Treue, namentlich zum Kriegsdienst, beschränken. Er erkennt jedoch selbst an, daſs für das Staatsrecht andere Gesichtspunkte maſsgebend sind. Die staatsrechtliche Stellung der Staatsangehörigen richtet sich aber nach dem Staatsrecht des einzelnen Staates. Sie ist daher in den verschiedenen Ländern nicht völlig gleichartig; deshalb kann auch ein absolutes, für alle Staaten passendes Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht gegeben werden. Vgl. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 111.

[3] Als ein besonderes Rechtsinstitut ist das Staatsbürgerrecht namentlich in der bayrischen Gesetzgebung ausgebildet worden, hat seine Bedeutung aber in neuerer Zeit im wesentlichen verloren. Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 31 S. 94 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 303, in Marquardsens Handbuch S. 42. Auſserdem besteht ein von der Staatsangehörigkeit verschiedenes Bürgerrecht auch noch in Hamburg (G. vom 2. Nov. 1896).

Im Bundesstaate ist der Einzelne einer doppelten Herrschaft: der des Bundes und der der Einzelstaaten unterworfen. Hier muſs daher Bundesangehörigkeit und Staatsangehörigkeit unterschieden werden. Aber der Bund ist kein den Einzelstaaten koordiniertes Gemeinwesen, sondern er faſst diese zu einer höheren Einheit zusammen. Deshalb sind Bundesangehörigkeit und Staatsangehörigkeit nicht zwei verschiedene Eigenschaften derselben Person, die jede eines besonderen Erwerbes bedürfte, sondern eine einzige untrennbare Eigenschaft, welche nach zwei Seiten hin Wirkungen äuſsert[4].

Im ehemaligen deutschen Reiche[5] war die Angehörigkeit zu den einzelnen Territorien, auf welcher für alle Reichsmittelbaren die Angehörigkeit zum Reiche beruhte, durch das Domizil bedingt. Seit der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts erfolgte der Erwerb der Territorialangehörigkeit lediglich durch ein obrigkeitlich genehmigtes Domizil. Daneben entwickelten sich Geburt, Verheiratung, Anstellung als besondere Erwerbsgründe[6]. Erst im gegenwärtigen Jahrhundert ist Staatsangehörigkeit und Domizil schärfer voneinander getrennt und der Erwerb und Verlust der ersteren durch die Gesetze der einzelnen Staaten näher geregelt worden[7].

Mit der Gründung des norddeutschen Bundes entstand neben der Staatsangehörigkeit die Bundesangehörigkeit. Dadurch, daſs der Bund die norddeutschen Staaten zu einem gröſseren Gemeinwesen zusammenfaſste, wurde jeder Staatsangehörige gleichzeitig Bundesangehöriger. Die Staatsangehörigkeit verlor damit aber keineswegs ihre Bedeutung. Wenn auch in bürgerlicher Beziehung die Angehörigen der deutschen Staaten einander gleichgestellt waren, so blieb doch die Ausübung politischer Rechte innerhalb

---

[4] Dies setzt Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 14 S. 118 ff. richtig auseinander. Aber die Anerkennung der Identität von Bundes- und Staatsangehörigkeit ist nicht, wie er anzunehmen scheint, davon abhängig, daſs man die direkte Unterordnung der Staatsangehörigen unter die Bundesgewalt leugnet, sondern auch mit der entgegengesetzten Anschauung vollkommen vereinbar. Le Fur, État fédéral S. 692 ff. behauptet, daſs im Bundesstaate nur eine Staatsangehörigkeit bestehe. Diese Behauptung ist unzutreffend und erklärt sich dadurch, daſs der Verfasser den Gliedern eines Bundesstaates die Eigenschaft von Staaten überhaupt abspricht.

[5] H. Rehm, Der Erwerb von Staats- und Gemeindeangehörigkeit in geschichtlicher Entwicklung, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1892, S. 137 ff.; A. Groedel, Die Ersitzung der Staatsangehörigkeit, Greifswald 1894.

[6] Dagegen hatte der Erwerb der Gemeindeangehörigkeit die Begründung der Staatsangehörigkeit nicht zur Folge. Vgl. Rehm a. a. O. S. 193 ff.

[7] Rehm a. a. O. S. 231 ff. Von den partikulären Gesetzen ist besonders wichtig das preuſsische Gesetz vom 31. Dezember 1842, das dem R.G. vom 1. Juni 1870 wesentlich zum Vorbild gedient hat.

eines deutschen Staates von dem Besitz der Staatsangehörigkeit abhängig[8].

Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit richtete sich auch nach Gründung des norddeutschen Bundes zunächst nach den Gesetzen der Einzelstaaten. Ein besonderes Bundesgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit wurde am 1. Juni 1870 erlassen. Dasselbe ist später auf das ganze Reich ausgedehnt worden[9].

Das Verhältnis von Staats- und Reichsangehörigkeit ist so gestaltet, dafs die Staatsangehörigkeit als das prinzipale Rechtsverhältnis, die Reichsangehörigkeit nur als Ausflufs derselben erscheint[10]. Die Erteilung der Staats- und Reichsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staats- und Reichsverbande steht den Behörden der Einzelstaaten zu. Doch ist die Vertauschung der Staatsangehörigkeit eines deutschen Staates mit der eines anderen deutschen Staates aufserordentlich erleichtert. Die Landesangehörigkeit zu Elsafs-Lothringen entspricht vollständig der Staatsangehörigkeit zu einem Bundesstaate und äufsert dieselben Wirkungen wie diese[11]. Dagegen kann durch Naturalisation

---

[8] Der ursprüngliche preufsische Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung ging von einem anderen Gesichtspunkte aus. Nach ihm sollte der Angehörige jedes Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate in allen Beziehungen als Eingeborener behandelt werden, im ganzen norddeutschen Bunde also nur ein Indigenat existieren. In den Beratungen der Regierungsvertreter setzte man an Stelle der angegebenen Bestimmungen die jetzige Fassung des Art. 3 der R. Verf.

[9] In Württemberg, Baden und Südhessen wurde es eingeführt durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, bezw. Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2; in Bayern durch R. G., betreffend die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern, vom 22. April 1871; in Elsafs-Lothringen durch V. vom 8. Januar 1873; in Helgoland durch V. vom 22. März 1891 Art. 1. Abänderung durch Art. 41 des E. G. zum B. G. B. vom 18. Aug. 1896.

[10] R. G. vom 1. Juni 1870 § 1. — In den Vereinigten Staaten besteht das entgegengesetzte System: die Bundesangehörigkeit erscheint als das Prinzipale und die Staatsangehörigkeit ist nur Ausflufs derselben. Hier gilt der Bundesangehörige in demjenigen Staate, in welchem er seinen Wohnsitz hat, als Staatsangehöriger und geniefst alle politischen Rechte. Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz, Bd. I, Zürich 1867, § 86 ff.; E. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union S. 191 ff. Die Schweiz dagegen befolgt ein ähnliches System wie das Deutsche Reich, indem sie das Schweizerbürgerrecht an das Kantonalbürgerrecht knüpft; aber die politische Gleichstellung der Angehörigen verschiedener Kantone geht dort weiter als in Deutschland. Rüttimann a. a. O. §§ 98 u. 99.

[11] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 67 S. 689 ff., in Marquardsens Handbuch S. 127, behauptet, weil das Reichsland kein Staat sei, so gebe es auch keine elsafs-lothringische Staatsangehörigkeit. Dies ist richtig, wenn man dabei alles Gewicht auf die Bezeichnung Staatsangehörigkeit legt; aber es folgt daraus keineswegs, dafs der begriffliche Unterschied zwischen Reichsbürgerrecht und Staatsbürgerrecht für das Reichsland keinen Raum bietet. Mit Laband stimmen überein: Jellinek, Staatenverbindungen S. 279, in der Heidelberger Festgabe S. 285; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 377 S. 370; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 258; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 559 ff.,

in den Schutzgebieten eine blofse Reichsangehörigkeit ohne die Grundlage einer Staats- oder Landesangehörigkeit begründet werden[12].

## § 76.

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit erfolgt:

1. durch Abstammung.

Eheliche Kinder erwerben die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter[1]. Der Geburtsort oder der Wohnort der Eltern ist dabei ohne Bedeutung. Die Adoption hat nicht die Wirkungen des Erwerbes der Staatsangehörigkeit[2];

2. durch Legitimation[3];

3. durch Verheiratung[4].

Die Frau erwirbt mit der Verheiratung die Staatsangehörigkeit des Mannes. Zu diesem Erwerb genügt eine civilrechtlich gültige Ehe[5]. Die Nichtigkeitserklärung derselben vernichtet auch ihre staatsrechtlichen Wirkungen, während eine Scheidung keinen Einflufs darauf äufsert[6];

4. durch Verleihung seitens des betreffenden Staates. Diese erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Urkunde, mit deren Aushändigung die Wirkungen derselben eintreten[7]. Die Verleihung ist ein staatlicher Verwaltungsakt, kein Vertrag zwischen dem Staat und dem Einzelnen[8]. Sie kann sowohl bei Ausländern als bei Angehörigen

---

in v. Stengels Wörterbuch a. a. O. S. 341; Stoerk in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1093; Trieps, Reich und Bundesstaaten S. 161; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 832; Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 351. Vgl. dagegen meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 678 ff.; Poezl, Kritische Vierteljahrsschrift Bd. XVIII S. 559 u. 560; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 17, in Marquardsens Handb. S. 227 ff.; Cahn a. a. O. S. 13; Rosenberg, Staatsrechtl. Stellung von Elsafs-Lothringen S. 9 ff. Übrigens gebraucht Laband in Marquardsens Handbuch S. 137 selbst den Ausdruck „Landesangehörigkeit von Elsafs-Lothringen".

[12] Sch. G.G. § 6. Vgl. meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 110 ff.

[1] R.G. vom 1. Juni 1870 § 3.

[2] R.G. § 2.

[3] R.G. § 4.

[4] R.G. § 5.

[5] Civilrechtlich gültig sind nach dem bayrischen G. vom 17. März 1892 auch solche Ehen, welche von rechtsrheinischen Bayern ohne Verehelichungszeugnis abgeschlossen werden. Demnach erwirbt die Frau durch eine derartige Eheschliefsung die bayrische Staatsangehörigkeit. Die früher in dieser Hinsicht bestehende Streitfrage hat ihre Bedeutung verloren.

[6] Seydel, Annalen 1876 S. 138, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 274, 275; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 14 N. 5c; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 48 S. 612 N. 1; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 160.

[7] R.G. §§ 6 u. 10.

[8] So fafst sie Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 18 S. 147 und in Marquardsens Handb. S. 36 auf, der geneigt ist, überall da einen Vertrag anzunehmen, wo eine Willensübereinstimmung zwischen Staat und

anderer deutschen Staaten vorkommen; die Voraussetzungen sind für beide Teile wesentlich verschieden.

Die Erteilung der Staatsangehörigkeit an Ausländer, d. h. an Personen, welche nicht reichsangehörig sind, heifst Naturalisation. Die Einzelstaaten sind berechtigt, aber nicht verpflichtet, eine solche Naturalisation vorzunehmen. Ihre Berechtigung dazu ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft, von denen sie nicht dispensieren dürfen[9]. Diese Voraussetzungen sind: 1. Dispositionsfähigkeit des zu Naturalisierenden nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat, welche durch Zustimmung des Vaters, Vormundes oder Kurators ergänzt werden kann[10]; 2. unbescholtener Lebenswandel; 3. Fähigkeit, an dem Orte, wo sich der zu Naturalisierende niederlassen will, eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen zu finden[11]; 4. Fähigkeit, an dem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und seine An-

---

Einzelnem vorliegt. Mit ihm stimmt überein Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 275 N. 13; Rehm in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 118 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 199. Die Ansicht von Milner a. a. O. S. 16 ff., dafs die Verleihung der Staatsangehörigkeit ein Verwaltungsakt sei, dem aber eine vertragsmäfsige Vereinbarung zwischen dem Einzelnen und der Verwaltung vorhergehe, ist ebenfalls nicht zutreffend. Der Verleihung durch die Verwaltung geht ein Gesuch des Einzelnen, aber keine vertragsmäfsige Vereinbarung vorher. Auch die Bezeichnung der Verleihung als eines zweiseitigen Rechtsgeschäftes (v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 165; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 23, 25) erscheint nicht korrekt. Der rechtlich entscheidende Akt ist der einseitige Akt der Verwaltung, der Antrag des Einzelnen auf Verleihung bildet keinen integrierenden Bestandteil dieses Aktes, sondern nur eine Voraussetzung für Vornahme desselben. Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 357; Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XIII S. 414; O. Mayer im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 47; Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht S. 59 ff.; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen S. 20; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen, Lief. III S. 79 ff.

[9] Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 149; Riedel S. 251; Zorn a. a. O. Bd. I S. 358; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 19 N. 2; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 616; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 278 N. 40; Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung S. 315 N. 2; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 23. — Ein Dispensationsrecht der Landesbehörden behauptet Th. Landgraf, Die Einwanderung der Prinzessin Beauffremont, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 1024. Er begründet seine Ansicht damit, dafs die Landesbehörden bei Ausführung der Reichsgesetze dieselben Rechte wie bei Ausführung der Landesgesetze, also auch ein Dispensationsrecht, besäfsen. Dem mufs entgegnet werden, dafs auch in Bezug auf Landesgesetze den Landesbehörden ein Dispensationsrecht nur soweit zukommt, als es ihnen ausdrücklich beigelegt ist. Vgl. § 178 N. 12.

[10] Die Zustimmung des Ehemannes ist für die Naturalisation weder erforderlich noch ist sie geeignet, die vorgeschriebene Zustimmung des Vormundes zu ersetzen, sofern der Ehemann nicht die Eigenschaft des Geschlechtsvormundes der Frau besitzt. Vgl. v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 161, 163.

[11] Der zu Naturalisierende mufs also die Absicht haben, sich im Reichsgebiet niederzulassen; die Niederlassung braucht aber noch nicht erfolgt zu sein. Vgl. Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XIII S. 415.

gehörigen zu ernähren. Über die Punkte 2—4 ist die Gemeinde oder der Armenverband desjenigen Ortes, wo der zu Naturalisierende sich niederlassen will, mit ihrer Erklärung, d. h. einer gutachtlichen Äufserung zu hören[12]. Die Naturalisation von Ausländern, welche sich in den Schutzgebieten niederlassen, sowie von Eingebornen derselben, kann durch den Reichskanzler erfolgen, der ermächtigt ist, diese Befugnis einem anderen kaiserlichen Beamten zu übertragen[13].

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit an Angehörige eines anderen deutschen Staates wird Aufnahme genannt. Die Erteilung der Aufnahmeurkunde mufs erfolgen, wenn der dieselbe nachsuchende Angehörige eines anderen deutschen Staates sich in dem Gebiete desjenigen Staates, in welchem er die Aufnahme nachsucht, niedergelassen hat. Zur Verweigerung ist die Regierung nur dann berechtigt, wenn Gründe vorliegen, welche nach den Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Verweigerung der Fortsetzung des Aufenthaltes rechtfertigen würden[14]. Läfst sich der nachsuchende deutsche Staatsangehörige nicht in dem Gebiete des betreffenden Staates nieder oder liegt einer der angegebenen Verweigerungsgründe vor, so besteht für die Regierung keine Verpflichtung znr Erteilung der Aufnahmeurkunde. Aber sie besitzt auch in diesen Fällen das Recht, dieselbe zu erteilen[15].

Unter denselben Voraussetzungen wie Staatsangehörige eines deutschen Staates haben auch Reichsangehörige ohne Staatsangehörigkeit auf die Verleihung der Staatsangehörigkeit Anspruch. Dies ist namentlich für solche Personen von Wichtigkeit, welche in den Schutzgebieten naturalisiert worden sind[16].

---

[12] R. G. § 8.

[13] Sch. G. G. § 6.

[14] R. G. § 7. — Die Gründe sind: 1. Unfähigkeit, sich eine Wohnung oder ein Unterkommen zu verschaffen; 2. Unselbständigkeit und mangelnde Zustimmung des Gewalthabers; 3. Vorhandensein polizeilicher Aufenthaltsbeschränkungen; 4. Unfähigkeit, sich und seine Angehörigen zu ernähren.

[15] Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 361; in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatsrecht a. a. O. S. 612 N. 7; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 162; Seydel, Annalen 1883 S. 585 ff.; Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 277, 278; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 149 N. 2; Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. II S. 626; Cahn a. a. O. S. 55. Anderer Ansicht: Riedel, S. 258 N. 3b; Falke a. a. O. S. 12 N. 5; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 253. Unbestimmt äufsert sich v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 15 N. 4b.

[16] Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 351, 356 behauptet, das Reichsgesetz kenne weder eine Aufnahme noch eine Naturalisation von Reichsangehörigen ohne Staatsangehörigkeit, diese könnten daher überhaupt nicht Angehörige eines Bundesstaates werden. Durch § 6 des Sch. G. G. ist aber § 7 des St. A. G. auch auf diese Personen ausgedehnt worden. Vgl. meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 119 ff.

Die Erteilung der Aufnahmeurkunden erfolgt kostenfrei [17]. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Aufnahme oder Naturalisation erstreckt sich auf die Ehefrau und auf diejenigen minderjährigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung demjenigen, dem die Staatsangehörigkeit verliehen wird, kraft elterlicher Gewalt zusteht, mit Ausnahme der verheirateten oder verheiratet gewesenen Töchter. Aufserdem kann bei der Verleihung der Erwerb besonders ausgeschlossen werden [18]. Frau und Kinder können jedoch auch unabhängig vom Ehemann oder Vater eine Staatsangehörigkeit erwerben, wenn die Bedingungen der Aufnahme oder Naturalisation bei ihnen vorhanden sind [19]. Auf uneheliche Kinder findet die Bestimmung keine Anwendung, da der unehelichen Mutter eine elterliche Gewalt nicht zusteht [20].

Die Aufnahme oder Naturalisation wird ersetzt durch Anstellung in dem unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienste, Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienste eines Bundesstaates. Die Anstellung mufs von der Regierung, einer Central- oder höheren Verwaltungsbehörde vollzogen oder bestätigt und ein entgegengesetzter Vorbehalt in der Bestallung nicht ausgedrückt sein [21]. Gemeinschaftliche Beamte mehrerer Staaten erlangen die Staatsangehörigkeit in sämtlichen Staaten. Die Anstellung im elsafs-lothringischen Dienste bewirkt den Erwerb der elsafs-lothringischen Landesangehörigkeit. Die Niederlassung als Anwalt in einem Bundesstaate hat den Erwerb der Staatsangehörigkeit desselben nicht zur Folge. Die Frage, ob eine Bestellung als Notar den Erwerb der Staatsangehörigkeit bewirkt, mufs nach Mafsgabe der landesgesetzlichen Bestimmungen über das Notariat

---

[17] R. G. § 24. — Über die Kosten der Naturalisationsurkunden hat das R. G. nichts bestimmt, die Einzelstaaten können also dafür Gebühren in beliebiger Höhe erheben. Übereinstimmend Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 151 N. 1, in Marquardsens Handbuch S. 36 N. 4; Seydel, Annalen 1876 S. 141 N. 5, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 278 N. 42; Riedel, S. 270; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 360; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 20; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 617. Anderer Ansicht: Th. Landgraff, Annalen 1870 S. 648 und Annalen 1876 S. 729 ff., der die für Aufnahmeurkunden geltenden Grundsätze auch für Naturalisationsurkunden in Anwendung bringen will unter Berufung auf ein Redaktionsversehen. Ein solches ist jedoch von ihm nicht nachgewiesen worden.

[18] R. G. § 11. E. G. zum B. G. B. Art 41.

[19] Die Verleihung der Staatsangehörigkeit an eine verheiratete Frau erklärt Seydel, Annalen a. a. O. S. 138 ff. und Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 276 für unzulässig, weil das Gesetz in § 5 u. 13 von der Voraussetzung ausgehe, dafs die Frau wie Namen und Stand so auch die Staatsangehörigkeit des Mannes teile. Aber die Bestimmungen in §§ 11, 19 u. 21 zeigen, dafs dies keineswegs ausnahmslos der Fall sein soll. Vgl. Zorn, Staatsr. Bd. I S. 359, in v. Stengels Wörterbuch a. a. O. S. 342; v. Roenne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 22 u. 23 N. 4; Zorn in der 5. Aufl dess. a. a. O. S 620 N. 1; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 160 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 257; Cahn a. a. O. S. 79; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 21.

[20] B. G. B. § 1707.

[21] R. G. § 9.

beantwortet werden; entscheidend ist dabei der Umstand, ob das Notariat als ein Staatsamt betrachtet wird[22]. Ausländer, welche im Reichsdienst angestellt werden, erwerben die Staatsangehörigkeit in demjenigen Staate, in welchem sich ihr dienstlicher Wohnsitz, d. h. ihr erster dienstlicher Wohnsitz, befindet[23]. Ein Wechsel desselben bewirkt keine Veränderung der Staatsangehörigkeit[24]. Hat der im Reichsdienst angestellte Ausländer seinen dienstlichen Wohnsitz im Auslande, so erlangt er durch die Anstellung keine deutsche Staatsangehörigkeit; es darf ihm aber, wenn er ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht, die Verleihung der Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem er darum nachsucht, nicht verweigert werden[25]. Die in den Schutzgebieten angestellten Ausländer erlangen Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit[26]. Wird ein Deutscher im Reichsdienst angestellt, so bleibt seine Staatsangehörigkeit dieselbe, auch wenn er seinen dienstlichen Wohnsitz in einem anderen als seinem Heimatsstaate nimmt[27]. Über den Einfluſs des Militärdienstes auf die Staatsangehörigkeit besteht Streit. Zweifellos erwerben Ausländer durch Anstellung im Militärdienste Reichsangehörigkeit und zwar auch durch Ernennung zum Reserve- oder Landwehroffizier[28]. Im übrigen richtet sich die Entscheidung der Frage danach, ob der Militärdienst als Reichsdienst oder Staatsdienst angesehen wird. Im ersteren Falle bewirkt die Anstellung in demselben für Ausländer den Erwerb der Staatsangehörigkeit im Staate des ersten dienstlichen Wohnsitzes, für Reichsangehörige dagegen keinen

---

[22] Anderer Ansicht v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 165; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 97; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 23; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 356, welche annehmen, daſs auch auf Grund von Advokatur und Notariat Staatsangehörigkeit erworben werden kann. Aber die Ausübung der Advokatur ist nach der bestehenden Gesetzgebung keinesfalls Staatsdienst, auch nicht mittelbarer, wie Zorn und Leoni annehmen; und ob das Notariat als solcher betrachtet werden kann, hängt von der Landesgesetzgebung ab. Vgl. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 282 N. 79.

[23] R. G. § 9; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 153 N. 2: v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 165; Arndt, Commentar zur Reichsverfassung S. 316 N. 2.

[24] Laband a. a. O. S. 153 N. 2; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 21 N. 1b; Seydel. Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 283.

[25] R. G., betreffend die Naturalisation von Ausländern, welche im Reichsdienst angestellt sind, vom 20. Dezember 1875.

[26] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 113.

[27] Laband a. a. O. S. 153 N. 2; Seydel, Annalen 1876 S. 145; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 131 S. 21 N. 1b; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 618 N. 3; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 165; Blätter für administrative Praxis Bd. XXVI S. 385 ff.; Arndt a. a. O. S. 316 N. 1; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 361. Anderer Ansicht Riedel S. 261, welcher glaubt, daſs die Verlegung des dienstlichen Wohnsitzes auch eine Veränderung der Staatsangehörigkeit zur Folge habe.

[28] Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXIII S. 17 ff.; Erlaſs des württembergischen Ministeriums des Innern bei Reger Bd. XIII S. 410 ff., des sächsischen Ministeriums des Innern ebenda Bd. XVII S. 87.

Wechsel der Staatsangehörigkeit. Im letzteren Falle hat die Anstellung im Militärdienste sowohl für Reichsangehörige als für Ausländer den Erwerb der Staatsangehörigkeit in demjenigen Staate zur Folge, in dessen Kontingente die Anstellung erfolgt. Die erstere Auffassung ist für den Marinedienst die einzig mögliche, sie mufs auch für das Landheer als die grundsätzlich richtige angesehen werden[29]. In der Praxis überwiegt aber die letztere[30]. Der Eintritt in den bayrischen Militärdienst ist jedenfalls ein Eintritt in den bayrischen Staatsdienst und bewirkt den Erwerb der bayrischen Staatsangehörigkeit.

Ein Ausländer, der in einem deutschen Staate zur Regierung gelangt, erwirbt mit der Thronbesteigung die Angehörigkeit zu demselben. Dies ist zwar nirgends ausdrücklich ausgesprochen. Wenn aber schon jemand dadurch, dafs er als Beamter Organ des betreffenden Staates wird, die Angehörigkeit desselben erlangt, so mufs das erst recht vom Monarchen gelten, der das höchste und oberste Organ des Staates ist und in dessen Person sich der Staat gewissermafsen verkörpert. Die Staatsangehörigheit des Monarchen erstreckt sich auf die Familie desselben, d. h. seine Gemahlin und seine Nachkommen[31].

## § 77.

Die Staatsangehörigkeit geht verloren:

I. durch Legitimation eines unehelichen Kindes, wenn der Vater einem anderen Staate angehört[1];

II. durch Verheiratung mit dem Angehörigen eines anderen Staates[2];

II. durch Entlassung auf Antrag. Die Entlassung erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Entlassungsurkunde. Mit der Aushändigung derselben beginnen die Wirkungen der Entlassung[3]. Bei Reichsangehörigen ohne

---

[29] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 211 S. 77 ff.; zwei Erlasse des sächsischen Ministeriums des Innern und Kriegsministeriums bei Reger Bd. I S. 111 ff., Bd. IX S. 342; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I. S. 97 und die Abhandlung in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXXII S. 10, 71.

[30] Vgl. zwei Erlasse des württembergischen Ministeriums des Innern bei Reger Bd. V S. 86 ff., Bd. XIII S. 410 ff. Auch das sächsische Ministerium des Innern hat sich mit Rücksicht auf die in Preufsen bestehende Praxis später dieser Auffassung angeschlossen (Reger Bd. IX S. 488). Dieselbe tritt ferner in der Militärkonvention mit Braunschweig vom 9./18. März 1886 Art. 9 hervor. Sie wird aufserdem von denjenigen Schriftstellern vertreten, welche den Militärdienst nicht als Reichsdienst, sondern als Staatsdienst ansehen: Seydel, Annalen 1883 S. 577 ff., Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 282 N. 79; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 152 N. 4; Cahn a. a. O. S. 92, 98 ff.

[31] Übereinstimmend: Schwartz, Preufsische Verfassungsurkunde S. 351.

[1] R. G. § 13.

[2] R. G. § 13.

[3] R. G. §§ 14 u. 19.

Staatsangehörigkeit wird die Entlassung durch den Reichskanzler oder durch einen von diesem ermächtigten kaiserlichen Beamten erteilt. Die Erteilung der Entlassung ist ein Verwaltungsakt, kein Vertrag zwischen dem Staate und dem Einzelnen [4]. Die Entlassung eines Staatsangehörigen, der unter elterlicher Gewalt oder Vormundschaft steht, mufs von dem gesetzlichen Vertreter beantragt werden. Dieser bedarf dazu der Genehmigung des Vormundschaftsgerichtes. Letztere ist nicht erforderlich, wenn der Vater oder die Mutter die Entlassung für sich und zugleich kraft elterlicher Gewalt für ein Kind beantragt. Die Mutter mufs bei dem Antrage aufserdem die Zustimmung des ihr bestellten Beistandes einholen, wenn der Wirkungskreis desselben sich auch auf die Sorge für die Person des Kindes erstreckt [5].

Die Entlassung mufs unbedingt und zwar kostenfrei erteilt werden, wenn der Staatsangehörige nachweist, dafs er die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate erworben hat [6]. Wird dieser Nachweis nicht erbracht, so darf die Entlassung bestimmten Klassen von Personen, welche dem Reiche oder den Staaten durch besondere Pflichten (Heeresdienst, Beamtenverhältnis) verbunden sind, entweder gar nicht oder nur unter gewissen Bedingungen erteilt werden.

Die Entlassung ist in diesem Falle unbedingt zu verweigern aktiven Militärpersonen, zu welchen auch die zum Dienste einberufenen Reservisten, Land- und Seewehrleute und Ersatzreservisten gehören, und Beamten, bevor sie aus dem Dienste entlassen sind [7].

Anderen Personen, welche sich zwar nicht im aktiven Militär dienst befinden, aber doch noch eine Wehrpflicht gegenüber dem Reiche zu erfüllen haben, ist die Entlassung nur unter bestimmten Voraussetzungen zu gewähren. 1. Wehrpflichtigen, welche sich im Alter vom vollendeten siebzehnten bis zum vollendeten fünfundzwanzigsten Lebensjahre befinden, jedoch noch nicht ausgehoben sind, darf die Entlassung nur auf Grund eines Zeugnisses der Ersatzkommission erteilt werden, dafs sie die Entlassung nicht blofs in der Absicht nachsuchen, um sich der Dienstpflicht zu entziehen [8]. Diese Bestimmung bezieht sich nur auf solche Wehrpflichtige unter 25 Jahren, über deren Wehrpflicht

---

[4] Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht a. a. O. § 19 S. 154, in Marquardsens Handbuch S. 37. Vgl. § 76 S. 200 N. 8. Übereinstimmend: Zorn, Staatsr. Bd. I S. 368.

[5] R. G. § 14a (E. G. zum B. G. B. Art. 41).

[6] R. G. §§ 15 u. 24. Der Erwerb braucht übrigens kein Erwerb durch Verleihung, sondern kann auch ein Erwerb durch Geburt sein. Seydel, Annalen 1876 S. 146; Falcke a. a. O. S. 12 N. 7; Arndt, Commentar zur Reichsverfassung S. 318 N. 5.

[7] R. G. § 15 Nr. 2 u. 3.

[8] R. G. § 15 Nr. 1, R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 30. — Über die Möglichkeit einer Zurücknahme dieses Zeugnisses vgl. Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XV S. 410 ff.

noch keine Entscheidung getroffen ist, dagegen nicht auf Reservisten und Ersatzreservisten unter 25 Jahren. Für diese sind die Bestimmungen über Reservisten und Ersatzreservisten maſsgebend[9]. Auf Wehrpflichtige über 25 Jahre findet die Bestimmung in keinem Falle Anwendung, selbst dann nicht, wenn sie sich der Entscheidung über die Wehrpflicht dadurch entzogen haben, daſs sie sich den Ersatzbehörden nicht stellten[10]. Als maſsgebend für die Beurteilung erscheint nach Lage des Gesetzes der Zeitpunkt der Entlassung, nicht der der Einreichung des Gesuches[11]. 2. Gewissen Klassen des Beurlaubtenstandes, nämlich a) Offizieren und im Offiziersrang stehenden Ärzten, b) den nach erfolgter Annahme oder Aushebung, aber vor der Einstellung vorläufig in die Heimat beurlaubten Rekruten und Freiwilligen[12], c) den während der Erfüllung ihrer aktiven Dienstzeit unbrauchbar gewordenen und bis zur Entscheidung über ihr ferneres Militärverhältnis zur Disposition der Ersatzbehörden entlassenen Soldaten[13], d) den vor erfüllter aktiver Dienstpflicht zur Disposition der Truppenteile beurlaubten Mannschaften[14], darf die Entlassung nur mit Genehmigung der Militärbehörde gewährt werden, welche diese Genehmigung nach ihrem Ermessen entweder erteilen oder verweigern kann[15]. 3. Mann-

---

[9] Vgl. Seydel, Zum Reichsgesetz über die Reichs- und Staatsangehörigkeit, in den Annalen des Deutschen Reiches 1881 S. 67 ff., Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 285 N. 27. Erlaſs des bayrischen Ministeriums des Innern vom 28. Dezember 1880 (abgedruckt bei Reger Bd. I S. 218). Blätter für Rechtsanwendung und Polizeigerichtspflege zunächst in Bayern Bd. XXVI S. 389 ff.

[10] Anderer Ansicht: Ein Erlaſs des württembergischen Ministeriums des Innern (abgedruckt bei Reger Bd. I S. 451), dessen auf die gesetzgeberischen Motive rekurrierende Ausführungen jedoch gegenüber dem unzweideutigen Wortlaut des Gesetzes nicht in Betracht kommen können; ebenso ein Erlaſs des sächsischen Ministeriums des Innern (ebenda Bd. IX S. 106). Andere Grundsätze verfolgen die preuſsische und elsaſs-lothringische Praxis. Vgl. auch Seydel, Annalen 1883 S. 578 ff., Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 255, 256; Laband, Staatsrecht Bd. II § 106 S. 601; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 25 N. 8.

[11] Ein Erlaſs des Reichskanzlers vom 20. Januar 1883 (Reger Bd. III S. 424 ff.) empfiehlt den Behörden der Einzelstaaten, den Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches entscheiden zu lassen, rechtfertigt diesen Standpunkt aber mehr mit Zweckmäſsigkeitserwägungen als mit Rechtsgrundsätzen. Nichtsdestoweniger wird er für die Praxis vermutlich maſsgebend werden (Reger Bd. III S. 332, 427, Bd. IV S. 91). Vgl. dagegen Seydel, Annalen S. 579 ff., Bayr. Staatsr. Bd. I S. 283 N. 35.

[12] R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 §§ 34, 56 Nr. 2.

[13] R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 §§ 52, 54, 56 Nr. 3.

[14] R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 56 Nr. 4.

[15] R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 60; R. St. G. B. § 140 Nr. 2. Die im R. G. vom 1. Juni 1870 § 15 Nr. 2 für Offiziere des Beurlaubtenstandes vorgeschriebene vorherige Entlassung aus dem Dienste ist nach dem Erlaſs dieser Bestimmungen nicht mehr erforderlich. Vielmehr muſs man annehmen, daſs durch eine mit Genehmigung der Militärbehörde erfolgte Aufgabe der Reichs- und Staatsangehörigkeit auch das Dienstverhältnis erlischt. Anderer Ansicht: v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 132 S. 26 N. 2b; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 49 S. 623.

schaften der Reserve, der Landwehr und Seewehr ersten Aufgebotes und der Ersatzreserve bedürfen, sofern sie nicht zum Dienst einberufen sind, ebenfalls einer Erlaubnis der Militärbehörde, die ihnen jedoch regelmäſsig erteilt werden muſs. Nur wenn dieselben nach zweijährigem aktiven Dienste entlassen sind, kann sie ihnen im ersten Jahre nach der Entlassung verweigert werden[16].

In allen anderen Fällen muſs die Entlassung in Friedenszeiten ohne weiteres erteilt werden. Land- und Seewehrleute zweiten Aufgebotes sind verpflichtet, von ihrer bevorstehenden Auswanderung der Militärbehörde Anzeige zu machen[17].

Die Entlassung soll aber nicht dazu benutzt werden, sich den Pflichten gegen das Reich zu entziehen. Sie wird daher unwirksam, wenn der Entlassene nicht binnen sechs Monaten nach Aushändigung der Entlassungsurkunde entweder seinen Wohnsitz auſserhalb des Reichsgebietes verlegt oder die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate erwirbt[18]; und zwar ist sie in diesen Fällen als von Anfang an ungültig zu behandeln[19].

Die Entlassung aus dem Staatsverbande erstreckt sich auf die Ehefrau und diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Entlassenen kraft elterlicher Gewalt obliegt, sofern nicht eine ausdrückliche Ausnahme gemacht wird. Dieser Grundsatz findet jedoch keine Anwendung auf verheiratete oder verheiratet gewesene Töchter sowie auf Kinder, welche unter der elterlichen Gewalt der Mutter stehen, falls letztere zu dem Antrage auf Entlassung der Genehmi-

---

[16] R. St. G. B. § 360. R. G., betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 § 15. R. G., betreffend Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 Art. II § 11. R. G., betreffend die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 3. August 1893 Art. II § 2.

[17] R. G., betreffend Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 Art. II § 4 Nr. 3, 21. R. St. G. B. § 360.

[18] R. G. § 18. Die Unwirksamkeit tritt auch dann nicht ein, wenn der Entlassene eine andere deutsche Staatsangehörigkeit bereits bei der Entlassung besitzt. Vgl. Blätter für administrative Praxis Bd. XLIV S. 350 ff.

[19] Landgraff, Ausführungen S. 643; Laband, Staatsrecht Bd. I § 19 S. 155 N. 1; Seydel, Annalen 1876 S. 148, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 284; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 132 S. 27 N. 6c; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 625 N. 2. Urteil des badischen Verwaltungsgerichtshofes (bei Wielandt, Rechtsprechung des badischen Verwaltungsgerichtshofes Bd. I S. 119; Reger Bd. VI S. 483); des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes (ebenda Bd. VIII S. 90 ff.); Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 262; Cahn a. a. O. S. 138. Die Unwirksamkeit tritt auch dann ein, wenn der Wohnsitz auſserhalb des Reichsgebietes verlegt ist, aber innerhalb der nächsten 6 Monate nach der Entlassung in dasselbe zurückverlegt wird. Anderer Ansicht: Entscheidung des badischen Verwaltungsgerichtshofes bei Wielandt a. a. O. S. 118. — Böhlau, Die Wandelung des Heimatsrechtes in Mecklenburg, in Hildebrands und Conrads Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik Bd. XIX S. 355 N. 168, behauptet, in der Zwischenzeit von 6 Monaten dauere die Reichsangehörigkeit des Betreffenden ohne Staatsangehörigkeit fort. Dieser Ansicht steht aber nicht nur der Wortlaut des § 18, sondern auch das Grundprinzip des Gesetzes entgegen, welches eine Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit nicht kennt.

gung des Beistandes bedarf[20]. Sind die Kinder militärpflichtig, so müssen in Bezug auf sie die für militärpflichtige Personen mafsgebenden Vorschriften beobachtet werden.

IV. Durch Ausspruch der Behörde.

Die Centralbehörde des Heimatsstaates kann folgende Personen ihrer Staatsangehörigkeit für verlustig erklären:

1. Personen, welche im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer ausdrücklichen Aufforderung zur Rückkehr, die von dem Kaiser für das ganze Reichsgebiet angeordnet wird, binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leisten[21].

2. Personen, welche ohne Erlaubnis ihrer Regierung in fremde Staatsdienste treten und einer ausdrücklichen Aufforderung zum Austritt binnen der dazu bestimmten Frist keine Folge leisten[22] [23].

Die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch Ausspruch der Behörde beschränkt sich in ihren Wirkungen auf den davon Betroffenen selbst und erstreckt sich nicht auf die Frau und Kinder desselben[24].

V. Durch zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalt im Auslande[25]. Der Aufenthalt hat jedoch diese Wirkung nicht:

1. wenn der Betreffende sich im Besitze eines Reisepapieres oder Heimatsscheines befindet;

2. wenn derselbe sich in die Matrikel eines Reichskonsuls hat eintragen lassen;

---

[20] R. G. § 19 (E. G. zum B. G. B. Art. 41).

[21] R. G. § 20.

[22] R. G. § 22. Über die Frage, ob eine solche Erlaubnis widerruflich ist, vgl. Seydel, Annalen 1883 S. 584 ff. und Laband, Staatsrecht Bd. I § 15 S. 133 N. 1.

[23] Die Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen unbefugter Ausübung von Kirchenämtern, welche nach dem R. G. vom 4. Mai 1874 zulässig war, ist durch R. G. vom 6. Mai 1890 wieder beseitigt worden.

[24] Dies ist schon deshalb anzunehmen, weil bei dem Verlust der Staatsangehörigkeit durch Entlassung und Zeitablauf das Gesetz die Ausdehnung der Wirkung auf Frau und Kinder ausdrücklich erwähnt, in diesem Falle dagegen gänzlich davon schweigt. Aufserdem spricht dafür der Umstand, dafs die Entziehung der Staatsangehörigkeit hier den Charakter einer Strafe hat, welche unmöglich auf völlig unschuldige Personen ausgedehnt werden kann. Seydel, Annalen 1876 S. 151 u. 52, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 288, der in Bezug auf die Kinder übereinstimmt, meint, dafs der Verlust der Staatsangehörigkeit seitens des Mannes sich auch auf die Frau erstrecke, und zwar aus dem schon früher (§ 76 N. 19) zurückgewiesenen Grunde, dafs die Staatsangehörigkeit der Frau stets mit der des Mannes identisch sein müsse. Übereinstimmend: Zorn, Staatsr. Bd. I S. 367, 368, in v. Stengels Wörterbuch a. a. O. S. 343; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 132 S. 28 N. 3; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 170 N. 5; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 266; Leoni, Öffentliches Recht v. Elsafs-Lothringen Bd. I S. 27; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. S. 322 N. 3. Anderer Ansicht, Cahn a. a. O. S. 143.

[25] R. G. § 21.

3. wenn er mit Erlaubnis seiner Regierung bei einer fremden Macht dient[26].

Auf Beamte, welche sich infolge ihrer amtlichen Stellung im Auslande aufhalten, findet die Bestimmung keine Anwendung[27]. Die deutschen Schutzgebiete gelten im Sinne derselben nicht als Ausland[28].

Die zehnjährige Frist beginnt mit dem Austritt aus dem Reichsgebiete, dem Ablaufe des Heimatsscheines oder Reisepapiers, der Löschung in der Konsularmatrikel, dem Austritte aus dem fremden Staatsdienste oder dem Aufhören der Erlaubnis der heimatlichen Regierung[29]. Für diejenigen Reichsangehörigen, die sich bereits in dem Augenblicke, in welchem das Gesetz in Kraft trat, im Auslande aufhielten, gelten besondere Bestimmungen. Wenn die Staatsangehörigkeit schon nach den früheren Gesetzen ihres Heimatsstaates durch zehnjährigen oder längeren Aufenthalt im Auslande verloren wurde, so lief für sie die bereits angefangene Frist weiter. War dies nicht der Fall, so begann die zehnjährige Frist für sie mit dem Tage, an welchem das Reichsgesetz in Wirksamkeit trat[30].

Die Wirkung des Verlustes erstreckt sich auf die Ehefrau und auf diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Ausgetretenen kraft elterlicher Gewalt zusteht, sofern sich die genannten Personen bei demselben befinden. Ausgenommen sind verheiratete oder verheiratet gewesene Töchter[31].

---

[26] R. G. § 23.

[27] Cahn a. a. O. S. 150 ff.

[28] Sch. G. G. § 6.

[29] In der Praxis ist die Ansicht vorherrschend, dafs für elternlose oder ohne ihre Eltern im Ausland sich aufhaltende Minderjährige die Frist erst mit Eintritt der Volljährigkeit beginne. Vgl. die bei v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 132 S. 32 N. 16 angeführten älteren preufsischen Ministerialreskripte, einen württembergischen Ministerialerlafs vom 8. Septbr. 1882 (Reger a. a. O. Bd. III S. 71 ff.), einen bayrischen Ministerialerlafs (Reger a. a. O. Bd IV S 92) und Entscheidungen des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes Bd. XII S. 230 ff. Diese Ansicht entspricht der bisherigen Praxis des Reichsamts des Innern; sie wird aufserdem von Landgraff, Ausführungen S. 645, Cahn a. a. O. S. 154 ff., Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 28, Grotefend, Preufsisches Verw. R. Bd. II S. 45 N. 11, Arndt, Kommentar zur Reichsverf. S. 324 N. 4 vertreten. Mit den Bestimmungen des Gesetzes steht dieselbe jedoch nicht in Einklang. Vgl. Laband, Staatsrecht a. a. O. § 19 S. 156 N. 6; Seydel, Annalen 1883 S. 582 ff., Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 289; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 172; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 267; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 26. Sie ist in neuerer Zeit auch vom Reichsgericht verworfen worden (Entscheidungen in Strafsachen Bd. XXVI S. 427 ff., XXVIII S. 24 ff., XXX S. 297 ff., 326 ff.), und diesen Entscheidungen scheint sich jetzt die Verwaltungspraxis anpassen zu wollen. Vergl. Reger Bd. XVIII S. 474 ff.

[30] R. G. § 25.

[31] R. G. § 21 (E. G. zum B. G. B. Art. 41. Die Bestimmung bezieht sich also nicht auf diejenigen Familiengenossen, welche sich zwar im Auslande, aber nicht bei dem Familienhaupte aufhalten. Sie findet ebensowenig

Diejenigen Personen, welche durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, sind in Bezug auf Wiedererwerb derselben gegenüber anderen Ausländern begünstigt. Wenn sie eine andere Staatsangehörigkeit nicht erworben haben, so kann ihnen die Staatsangehörigkeit in ihrem früheren Heimatsstaate wieder verliehen werden, ohne dafs sie sich daselbst niederlassen. Aufserdem mufs ihnen, wenn sie in das Deutsche Reich zurückkehren, auf ihr Nachsuchen die Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem sie sich niederlassen, erteilt werden[32], und zwar auch dann, wenn sie inzwischen eine fremde Staatsangehörigkeit erworben haben[33].

## § 78.

Wenn der Angehörige eines deutschen Staates durch Legitimation oder Verheiratung die Staatsangehörigkeit eines anderen deutschen Staates erwirbt, so verliert er damit gleichzeitig seine frühere Staatsangehörigkeit[1]. Gewinnt er dagegen eine neue derartige Staatsangehörigkeit durch Aufnahme oder Anstellung, so bleibt seine frühere bestehen. Es können sich demnach in einer Person mehrere deutsche Staatsangehörigkeiten ver-

---

bei unehelichen Kindern Anwendung, da der unehelichen Mutter eine elterliche Gewalt nicht zusteht (B. G. B. § 1707).

[32] R. G. § 21. Das Gesetz spricht von Erteilung der Staatsangehörigkeit durch eine Aufnahmeurkunde. Dieser Ausdruck ist jedoch inkorrekt, da die betreffenden Personen nicht Reichsangehörige, sondern Ausländer sind. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 43 S. 153 N. 10.

[33] Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 22 N. 5 will die Wirksamkeit auch dieser Bestimmung des Gesetzes auf den Fall beschränken, dafs der frühere Reichsangehörige eine fremde Staatsangehörigkeit nicht erworben habe, unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte des § 21. Aus dieser ergiebt sich aber nur, dafs die betreffende Bestimmung lediglich auf solche Personen Anwendung findet, welche durch zehnjährigen, dagegen nicht auf solche, welche kraft der in § 79 zu erwähnenden Festsetzung durch fünfjährigen Aufenthalt im Auslande verbunden mit dem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben (vgl. unten § 79 N. 7). Dagegen bietet dieselbe keinerlei Anhalt dafür, dafs die fragliche Vorschrift auch bei denjenigen Personen ausgeschlossen sein soll, welche zwar durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, daneben aber noch eine fremde Staatsangehörigkeit erworben haben. Vgl. Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. I S. 281, während das preufsische Oberverwaltungsgericht (Entscheidungen Bd. XXVI S. 376 ff., XXIX S. 423 ff.) und der bayrische Verwaltungsgerichtshof (Entscheidungen Bd. XVIII S. 268 ff., und bei Reger Bd. XVIII S. 399 ff.) der entgegengesetzten Meinung folgen. — Eine analoge Anwendung der Grundsätze des § 21 auf Personen, welche auf ihren Antrag aus dem Staatsverbande entlassen sind (Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. II S. 603), ist nach den Bestimmungen des Gesetzes unmöglich.

[1] Diese Äufserung mufs Leoni übersehen haben, da er von mir (Öffentl. Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 25 N. 1) behauptet, ich verträte „ohne Angabe von Gründen" die entgegengesetzte Meinung.

einigen. Auch durch Geburt, Legitimation oder Verheiratung kann eine solche mehrfache deutsche Staatsangehörigkeit entstehen, wenn der eheliche oder aufsereheliche legitimierende Vater, die uneheliche Mutter oder der Ehemann sich im Besitz mehrerer Staatsangehörigkeiten befinden.

Die Wirkung einer mehrfachen deutschen Staatsangehörigkeit ist die, dafs der Inhaber derselben befähigt erscheint, in mehreren deutschen Staaten politische Rechte auszuüben[2].

Im Falle einer mehrfachen deutschen Staatsangehörigkeit entsteht die Frage, ob die Verlustgründe der Staatsangehörigkeit nur den Verlust der Staatsangehörigkeit eines einzelnen Staates oder den Verlust sämtlicher deutschen Staatsangehörigkeiten zur Folge haben. Die Beantwortung derselben ist nach der Verschiedenheit der Verlustgründe verschieden. Durch Legitimation seitens eines Ausländers und durch Verheiratung mit einem solchen sowie durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande erlöschen sämtliche deutsche Staatsangehörigkeiten. Die Entlassung aus dem Staatsverbande hat nur den Verlust der Staatsangehörigkeit des entlassenden Staates zur Folge, wenn sie zum Zweck der Überwanderung erfolgt, d. h. wenn der die Entlassung fordernde Staatsangehörige bei dem Antrage auf Entlassung den Erwerb einer anderen deutschen Staatsangehörigkeit nachgewiesen hat. Ist dies nicht der Fall und daher anzunehmen, dafs die Entlassung zum Zweck der Auswanderung gefordert wird, dafs mit anderen Worten der Entlassene die Absicht hat, seine Reichsangehörigkeit überhaupt aufzugeben, so gehen durch Erteilung der Entlassung alle deutschen Staatsangehörigkeiten verloren[3]. Die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch den Ausspruch der Centralbehörde des Heimatsstaates bewirkt lediglich den Verlust der Staatsangehörigkeit desjenigen Staates, durch dessen Centralbehörde die Entziehung erfolgt[4].

---

[2] Eine Bedeutung kann dieselbe ferner bei Bestrafung von Hochverrat und Majestätsbeleidigung gewinnen. Über die privatrechtlichen Folgen vgl. Falcke a. a. O. S. 17 ff.

[3] Anderer Ansicht: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 284 N. 10; Cahn a. a. O. S. 13; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 27; Laband, Staatsr. § 19 S. 155 N. 3, die annehmen, dafs nur die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates erlösche.

[4] Dieses Resultat ergiebt sich einmal daraus, dafs in dem jetzt aufgehobenen R. G. vom 4. Mai 1874 der Verlust aller anderen Staatsangehörigkeiten ausdrücklich vorgeschrieben war, während das Staatsangehörigkeitsgesetz einen solchen nicht erwähnt, aufserdem spricht aber dafür auch der Umstand, dafs die angeführten Gründe den Verlust der Staatsangehörigkeit keineswegs mit Notwendigkeit zur Folge haben, sondern nur der Centralbehörde die Möglichkeit der Entziehung gewähren. — Anderer Ansicht: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 368, in v. Stengels Wörterbuch a. a. O. S. 343; Laband, Staatsr. Bd. I S. 159. Übereinstimmend: Seydel Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 288 N. 44; Falcke a. a. O. S. 16, 17; Leoni, Öffentl. Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 27; Arndt, Kommentar zur Reichsverf.

## § 79.

Der Angehörige eines aufserdeutschen Staates, welcher sich im Deutschen Reiche naturalisieren lassen will, braucht darum seine ausländische Staatsangehörigkeit nicht aufzugeben. Ebensowenig hat der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit den Verlust der bisherigen deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge[1]. Es ist also der Besitz einer mehrfachen Staatsangehörigkeit, einer ausländischen und deutschen, möglich. Der Wunsch, die Konflikte zu vermeiden, welche dadurch namentlich hinsichtlich der Militärpflicht entstehen können, hat zu dem Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde und den Vereinigten Staaten vom 22. Februar 1868[2] geführt, welcher durch ähnliche Verträge mit den süddeutschen Staaten ergänzt ist[3]. Nach den Bestimmungen desselben sollen Angehörige des einen Teils[4], welche fünf Jahre lang im Gebiete des anderen Teiles zugebracht haben und daselbst naturalisiert worden sind, als dessen Angehörige betrachtet werden. Läfst sich der Naturalisierte wieder in seinem Heimatlande nieder, ohne die Absicht, in sein Adoptivvaterland zurückzukehren, so wird er als auf seine Naturalisation Verzicht leistend angesehen. Der Verzicht auf die Naturalisation kann als vorhanden angenommen werden, wenn der Naturalisierte des einen Teiles sich länger als zwei Jahre im Gebiete des anderen Teiles aufgehalten hat. Im Anschlufs an diese vertragsmäfsigen Festsetzungen hat das R. G. vom 1. Juni 1870[5] folgende Bestimmung

---

S. 322 N. 4. Dagegen sind v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. II § 132 S. 35 ff., dessen Ansicht auch Zorn in die 5. Aufl. § 49 S. 632 ff. übernommen hat, und Cahn a. a. O. S. 144, 145 nur insofern abweichend, als sie in dem Falle, wo die Entziehung wegen Ungehorsams gegenüber einer kaiserlichen Rückberufung im Kriege erfolgt, eine Erlöschung sämtlicher Staatsangehörigkeiten annehmen.

[1] Der Grundsatz, dafs durch Naturalisation in einem fremden Staate die bisherige Staatsangehörigkeit erlischt, ist ein Prinzip des französischen Rechtes. Code civil Art. 17. Nach dem Gesetz vom 26. Juni 1889 gilt er aber für Personen, welche einer Dienstpflicht in der aktiven Armee unterliegen, nur dann, wenn die Naturalisation mit Genehmigung der französischen Regierung erfolgt ist.

[2] Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde und den Vereinigten Staaten von Amerika, betreffend die Staatsangehörigkeit derjenigen Personen, welche aus dem Gebiete des einen Teils in dasjenige des andern Teils einwandern, vom 22. Februar 1868.

[3] Vertr. und Prot. mit Bayern vom 26. Mai 1868, Vertr. mit Baden vom 19. Juli 1868, Vertr. und Prot. mit Württemberg vom 27. Juli 1868, Vertr. und Prot. mit Hessen vom 4. August 1868.

[4] Der Vertrag bezieht sich demnach nur auf solche Personen, welche im Augenblicke ihrer Naturalisation die frühere Staatsangehörigkeit noch besitzen, dagegen nicht auf solche, welche vor ihrer Naturalisation aus dem früheren Staatsverbande förmlich entlassen sind. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 293 N. 79. Anderer Ansicht: Thudichum S. 77 und H. Wesendonk, Einiges über den deutsch-amerikanischen Vertrag vom 22. Februar 1868, in den Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 204 ff., namentlich S. 215.

[5] R. G. vom 1. Juni 1870 § 21.

getroffen. Für Deutsche, welche sich in einem Staate des Auslandes fünf Jahre lang ununterbrochen aufhalten und in demselben zugleich die Staatsangehörigkeit erwerben, kann durch Staatsvertrag die zehnjährige Frist, durch welche der Verlust der Staatsangehörigkeit erfolgt, bis auf eine fünfjährige vermindert werden, ohne Unterschied, ob die Beteiligten sich im Besitze eines Heimatsscheines oder Reisepapieres befinden oder nicht.

Nach dem Wortlaut des Vertrages wäre es möglich, die deutsche Staatsangehörigkeit nach Erwerb der nordamerikanischen als eine ruhende anzusehen, welche mit der Niederlassung im Reichsgebiet ohne Absicht der Rückkehr nach den Vereinigten Staaten ohne weiteres wieder auflebt[6]. Durch die Bestimmungen des Gesetzes ist diese Auffassung ausgeschlossen, da der Erwerb der Angehörigkeit in den Vereinigten Staaten verbunden mit fünfjährigem Aufenthalt daselbst einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge hat. Zum Wiedererwerb derselben ist also eine förmliche Verleihung erforderlich[7]. Dagegen ist nach erfolgter Niederlassung in Deutschland ohne Absicht der Rückkehr bezw. nach zweijährigem Aufenthalt daselbst das Deutsche Reich nicht mehr verpflichtet, die betreffenden Personen als Amerikaner zu behandeln[8], soweit nicht besondere vertragsmäfsige Festsetzungen entgegenstehen[9].

---

[6] Der Bericht des Bundesratsausschusses über den Vertrag (Sten. Ber. des norddeutschen Reichstages I. Legislaturper. Sess. 1868 Bd. II S. 17) erkannte diese Auffassung für den Fall, dafs die Gesetzgebung des betreffenden Staates ein doppeltes Unterthanenverhältnis zuliefs, als richtig an.

[7] v. Martitz S. 827 ff., 1122 ff., Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 293. — Die Ansicht wird auch von der Reichsregierung geteilt. Vgl. die Äufserungen des Staatsministers Delbrück, Sten. Ber. des Deutschen Reichstages II. Legislaturper. 1. Sess. 1874 Bd. II S. 845. Die erleichternden Bestimmungen in Bezug auf den Wiedererwerb, welche für Personen bestehen, die durch 10jährigen Aufenthalt im Auslande ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, finden auf die naturalisierten Amerikaner keine Anwendung. Vgl. Seydel, Annalen 1876 S. 143 N. 7, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 280 N. 68; Landgraff, Ausführungen S 647; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. S. 325 N. 3; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 27 N. 1; Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XIV S 396 ff.; Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes Bd. XVIII S. 268 ff., bei Reger Bd. XVIII S. 99 ff. Anderer Ansicht Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 255.

[8] Die Bestimmung des Art. 4 „der Verzicht kann als vorhanden angesehen werden etc.“ giebt der heimatlichen Regierung die Befugnis, denselben anzunehmen, und begründet keineswegs, wie v. Martitz S. 1124 meint, eine blofse Präsumtion, welche durch entgegenstehende Erklärungen oder Handlungen des zurückgekehrten Naturalisierten entkräftet werden kann. Übereinstimmend: Thudichum S. 78; Landgraff, Ausführungen S. 630.

[9] Nach den Verträgen und Protokollen mit den süddeutschen Staaten soll Art. 4 nur die Bedeutung haben, dafs derjenige Staat, in welchem der Ausgewanderte die neue Staatsangehörigkeit erworben hat, diesen nicht hindern kann, die frühere Staatsangehörigkeit wieder zurückzuerwerben. Vgl. v. Martitz S. 1123; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 293.

### 3. Die Kompetenzverteilung.

### § 80.

Innerhalb des gemeinsamen Herrschaftsbereiches verteilen sich die Herrschaftsrechte zwischen Reich, Einzelstaaten und Kommunalverbänden. Die Befugnisse der Kommunalverbände werden vom Staate bestimmt; sie liegen auf dem Gebiete der Verwaltung, namentlich der inneren und Finanzverwaltung. Die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten hat in der Weise stattgefunden, dafs die Kompetenz des Reiches eine beschränkte und verfassungsmäfsig bestimmte ist. Alle Befugnisse, welche nicht dem Reiche überwiesen sind, bleiben den Einzelstaaten.

I. In ausdrücklicher Aufzählung hat die Reichsverfassung nur diejenigen Angelegenheiten aufgeführt, welche der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches unterliegen[1]. Es sind:

1. die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht[2], Pafswesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb einschliefslich des Versicherungswesens, desgleichen über die Kolonisation und Auswanderung nach aufserdeutschen Ländern;

2. die Verhältnisse des Handels, das Zollwesen und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern;

3. die Ordnung des Mafs-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde;

4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;

5. die Erfindungspatente;

6. der Schutz des geistigen Eigentums;

7. die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;

8. das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstrafsen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs;

9. der Flöfserei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrafsen und der Zustand der letzteren,

---

Der Versuch, die für Norddeutschland mafsgebende Interpretation auch auf die süddeutschen Staaten auszudehnen (Blätter für administrative Praxis Bd. XXVI S. 401 ff.), kann daher nicht für begründet erachtet werden.

[1] R. Verf. Art. 4

[2] In dem Schlufsprotokolle vom 23. Nov. 1870 Nr. II ist seitens der preufsischen Bevollmächtigten anerkannt worden, dafs unter der Gesetzgebungsbefugnis des Reiches über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden werden solle, die Reichs- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen durchzuführen, dafs sich im übrigen die Gesetzgebung nicht auf die Frage erstrecken solle, unter welchen Voraussetzungen jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei.

sowie die Fluſs- und sonstigen Wasserzölle, desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken)[3];

10. das Post- und Telegraphenwesen;

11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;

12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden,

13. das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren[4];

14. das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine;

15. Maſsregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;

16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

Von diesen Gegenständen sind der ausschlieſslichen Gesetzgebung des Reiches überwiesen: die Zölle und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern[5], das Militärwesen und die Kriegsmarine[6], das Post und Telegraphenwesen[7] und die Organisation eines Schutzes des deutschen Handels und der deutschen Schiffahrt[8]. Auf allen anderen Gebieten konkurriert die Gesetzgebung des Reiches mit der der Einzelstaaten, jedoch mit der Wirkung, daſs Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen[9]. Die Gesetzgebungsbefugnis der Einzelstaaten in Bezug auf diese Gegenstände hat daher nur solange thatsächliche Bedeutung, als eine eingehende gesetzliche Regelung derselben vom Reiche nicht unternommen ist. —

Die Befugnisse des Reiches auf dem Gebiete der Justiz und Verwaltung sind in der Verfassung nicht ausdrücklich aufgeführt. Es gilt vielmehr der Grundsatz, daſs die Reichsgewalt auf allen denjenigen Gebieten, welche ihrer Gesetzgebung unterstehen, befugt ist, sich Verwaltungsbefugnisse oder Funktionen der Justiz beizulegen. Doch ist keineswegs das in den Vereinigten Staaten bestehende Prinzip durchgeführt, daſs das Reich die Ausführung aller von ihm erlassenen Gesetze durch seine eigenen Organe übernimmt. Vielmehr liegt die Ausführung der Reichsgesetze im allgemeinen in den Händen der Einzelstaaten[10].

---

[3] R. G., betr. einen Zusatz zu dem Art. 4 Nr. 9 der R. Verf., vom 3. März 1873.

[4] R. G., betr. die Abänderung der Nr. 13 des Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches, vom 20. Dez. 1873, eingeführt in Elsaſs-Lothringen durch R. G. vom 8. Febr. 1875.

[5] R. Verf. Art. 35.

[6] R. Verf. Art. 53, 57—68.

[7] R. Verf. Art. 48 u. 50.

[8] R. Verf. Art. 54 u. 56.

[9] R. Verf. Art. 2. Da wo eine konkurrierende Gesetzgebung des Reiches und der Einzelstaaten besteht, hat das Reich nur das Recht, aber nicht die Pflicht, die betreffenden Angelegenheiten zu regeln. And. Ans.: Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuſs. Staatsr. Bd. I § 6 S. 127.

[10] And. Ans.: Haenel, Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 233 ff., 328, der die Abgrenzung der Verwaltungskompetenz zwischen Reich und Einzel-

II. Die Verwaltung des Reiches umfaſst folgende Gegenstände:

1. die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten[11].

Das Reich hat das alleinige Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schlieſsen[12]. Es ist ausschlieſslich befugt, bei der Ordnung rein auswärtiger Angelegenheiten, z. B. allgemeiner europäischer Fragen mitzuwirken[13]. In Bezug auf die Regelung derjenigen völkerrechtlichen Beziehungen, welche mit gewissen Gebieten des inneren Staatslebens in unmittelbarer Verbindung stehen, verteilt sich die Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten genau so wie hinsichtlich der inneren Angelegenheiten selbst. Auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung hat das Reich, auf den Gebieten der

---

staaten für einen Verfassungsgrundsatz erklärt und daher für jede Erweiterung der Reichskompetenz auf den Gebieten der Rechtspflege und Verwaltung eine Abänderung der Reichsverfassung fordert. Die Reichsverfassung hat nun allerdings dem Reiche einzelne Verwaltungsthätigkeiten zugewiesen, sie enthält aber keine Bestimmung, aus der geschlossen werden könnte, daſs die in der Verfassung erwähnten die einzigen Verwaltungsfunktionen des Reiches sein sollen. Da nun auſserdem in dem Rechte der Gesetzgebung auch die Befugnis liegt, über die Ausübung der Verwaltungsthätigkeiten Bestimmungen zu treffen, so muſs das Reich kraft seiner Gesetzgebungsgewalt für berechtigt erachtet werden, die Verteilung der Verwaltungsfunktionen zwischen sich und den Einzelstaaten zu regeln. Aus der Entstehungsgeschichte ist eine gegenteilige Auffassung gleichfalls nicht zu entnehmen. Die Verhandlungen über die Erfurter Unionsverfassung, welche Haenel zur Erörterung der Frage heranzieht, beweisen nur, daſs man damals die Absicht hatte, die Centralgewalt auf Gesetzgebung und Oberaufsicht zu beschränken, dagegen von der Verwaltung möglichst fern zu halten. Dieser Grundsatz ist auch bei Begründung des Reiches und bei der fortschreitenden Gesetzgebung desselben im allgemeinen maſsgebend geblieben. Für die Frage aber, ob eine etwaige Erweiterung der Verwaltungskompetenz des Reiches im Wege der einfachen Gesetzgebung erfolgen kann oder ob es dazu einer Verfassungsänderung bedarf, ist aus jenen Verhandlungen durchaus nichts zu entnehmen. Übereinstimmend: Zorn, Kommentar zur Reichsverfassung, zu Art. 4 Nr. 1; Staatsr. Bd. I S. 113 ff., 138 ff. — Die Haenelsche Auffassung wird gebilligt von Grassmann, Annalen 1898 S. 735 ff.

[11] M. Proebst, Der Abschluſs völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 241 ff.; H. Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge mit besonderer Berücksichtigung ihrer Stellung im Reiche, Erlangen 1882; G. Prestele, Die Lehre vom Abschluſs völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches. München 1882.

[12] R. Verf. Art. 11. Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 107 N. 5, meint, das Kriegsrecht sei den Einzelstaaten nicht entzogen, sondern nur die Ausübung desselben unmöglich gemacht.

[13] Dieser Grundsatz ist zwar nirgends ausdrücklich ausgesprochen, ergiebt sich aber aus der ganzen Natur des Bundesverhältnisses und dem ausschlieſslichen Kriegsrechte des Reiches. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht Bd. II § 71 S. 4; von Rönne, Preuſs. Staatsr. Bd. II § 176 S. 525; Proebst, a. a. O. S. 247; Tinsch a. a. O. S. 29; Prestele a. a. O. S. 8; Geſsner in v. Holtzendorffs Völkerrecht Bd. III S. 44; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. III S. 3; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 569; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 553 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 11 Nr. V.

Staatsgesetzgebung haben die Staaten die völkerrechtlichen Befugnisse, namentlich das Recht der Vertragsschliefsung[14]. Dieser Grundsatz gilt auch hinsichtlich der Einräumung von Staatsservituten an auswärtige Staaten[15]. — Das Recht der Bestellung und Annahme von diplomatischen Vertretern besitzt sowohl das Reich als die Einzelstaaten. Doch können die Einzelstaaten nur bei solchen Regierungen Gesandte beglaubigen und nur von solchen Regierungen Gesandte annehmen, welche vom Reiche anerkannt sind. Die Abbrechung des diplomatischen Verkehrs mit einer fremden Regierung seitens des Reiches nötigt die Einzelstaaten, auch ihrerseits den Verkehr abzubrechen[16]. Die Anstellung der Konsuln steht ausschliefslich dem Reiche zu[17]. Dagegen verbleibt den Einzelstaaten das Recht, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen[18]. Aufserdem kann aber der Kaiser den auswärtigen Konsuln das Exequatur für das ganze Reich erteilen[19].

2. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens[20];

---

[14] Dies ist jetzt die allgemeine Ansicht, der sich neuerdings auch Zorn, Staatsr. Bd. II S. 502 angeschlossen hat. Nur W. Kaufmann, Rechtskraft des internationalen Rechtes S. 53 will eine Zuständigkeit zu völkerrechtlicher Vertragsschliefsung für das Reich auch aufserhalb seiner Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmen. Die von ihm angeführten Beispiele beweisen aber gar nichts, da dieselben Eisenbahnen und gemeinsame Flüsse betreffen, welche in den Gesetzgebungsbereich des Reiches fallen. Streitig ist aufserdem die Frage, ob ein von einem Einzelstaat über Gegenstände, welche in die Zuständigkeit des Reiches fallen, abgeschlosssener Vertrag vom Reiche aufgehoben werden kann; sie wird bejaht von v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 570 N. 1, verneint von Bornhak a. a. O. S. 5, 6. Staatsrechtlich ist eine solche Aufhebung zweifellos zulässig, völkerrechtlich dagegen nur mit Zustimmung des andern Kontrahenten. Das E. G. zum B. G. B. Art. 56 bestimmt, dafs die seitens eines Staates mit dem Auslande geschlossenen Staatsverträge auch gegenüber dem B. G. B. in Kraft bleiben.

[15] Laband, Staatsrecht Bd. I § 23 S. 176 und in Marquardsens Handbuch S. 30, dem sich Proebst a. a. O. S. 248 anschliefst, meint, das Reich allein habe das Recht, Staatsservituten im Reichsgebiete zu bestellen, weil ihm die Aufgabe obliege, die Gebietshoheit über das ganze Reichsgebiet aufrechtzuerhalten. Aber die Gebietshoheit des Reiches geht nur soweit wie seine Kompetenz. Die praktisch wichtigen Staatsservituten fallen freilich alle unter die Reichskompetenz. Übereinstimmend: Trieps a. a. O. S. 148; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 557 N. 22; Claufs, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten S. 157; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 182.

[16] R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 310; Thudichum, Die Leitung der auswärtigen Politik des Reiches, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches Bd. IV S. 340 u. 341; Tinsch a. a. O. S. 2; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II S. 417; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 552; Le Fur, État fédéral S. 767.

[17] R. Verf. Art. 56.

[18] Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. XII.

[19] Thudichum a. a. O. S. 346 u. 347.

[20] R. Verf. Art. 48—52.

3. gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltung des Eisenbahnwesens [21];

4. die Verwaltung des Militärwesens [22];

5. die Verwaltung der Kriegsmarine [23];

6. die Verwaltung der Reichsfinanzen, namentlich die der Zölle und der für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern [24];

7. die Oberleitung des Eichungswesens durch die Normaleichungskommission [25].

8. die Prägung von Münzen [26];

9. die Verwaltung der Reichsbank [27];

10. die Verwaltung des Patentwesens [28];

11. das Recht der Verkündigung des Belagerungszustandes [29];

12. die Oberleitung des Unfall- sowie des Invaliden- und Altersversicherungswesens durch das Reichsversicherungsamt [30];

13. eine verwaltungsrechtliche Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten unter Armenverbänden, welche durch das Bundesamt für Heimatwesen ausgeübt wird [31].

III. Auf dem Gebiete der Justiz besitzt das Reich folgende Funktionen:

1. die Ausübung der oberinstanzlichen Jurisdiktion in Civil- und Strafsachen durch das Reichsgericht [32];

2. die Konsulargerichtsbarkeit über die Reichsangehörigen in gewissen aufsereuropäischen Ländern und die Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten [33];

3. die Marinestrafrechtspflege.

---

[21] R. Verf. Art. 41—47.

[22] R. Verf. Art. 63—65.

[23] R. Verf. Art. 53.

[24] R. Verf. Art. 69—73, 33—40.

[25] Mafs- und Gewichtsordnung für den norddeutschen Bund vom 17. August 1868 Art. 18. Sie ist eingeführt in Württemberg, Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, in Bayern durch R. G. vom 26. November 1871, in Elsafs-Lothringen durch R. G. vom 19. Dezember 1874.

[26] R. G., betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, vom 4. Dezember 1871 § 5 u. 6. R. Münzgesetz vom 9. Juli 1873 Art. 7 u. 12. Dieselben sind in Elsafs-Lothringen eingeführt durch R. G. vom 15. November 1874.

[27] R. Bankgesetz vom 14. März 1875 § 12 ff.

[28] Reichspatentgesetz vom 25. Mai 1877.

[29] R. Verf. Art. 68.

[30] R. Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884. R. G., betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juni 1889.

[31] G. des norddeutschen Bundes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 § 38 ff. Dasselbe ist eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, in Baden und Württemberg durch R. G. vom 8. November 1871. In Bayern und Elsafs-Lothringen hat es keine Geltung erlangt.

[32] R. G. V. G. § 135 u. 136.

[33] R. G. betr. die Organisation der Bundeskonsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln. vom 8. November 1867 §§ 22—24. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. No-

IV. Das Reich besitzt endlich gewisse Hoheitsrechte, welche ihm nicht gegenüber den Reichsangehörigen, sondern gegenüber den einzelnen Staaten zustehen; es sind dies:

1. das Recht der Oberaufsicht über die den einzelnen Staaten übertragene Ausführung der Reichsgesetze[34];

2. das Recht, Streitigkeiten unter den Einzelstaaten und Verfassungsstreitigkeiten in denselben zu entscheiden[35];

3. das Recht, für Abhülfe von Justizverweigerungen in den Einzelstaaten zu sorgen[36];

4. das Recht, Bundesglieder, welche ihre Pflichten nicht erfüllen, durch Exekution dazu anzuhalten[37].

Das Reich ist endlich befugt, und zwar ausschliefslich befugt, die zur Durchführung seiner Aufgaben notwendigen Organe zu bestellen und deren Verhältnisse gesetzlich zu regeln[38].

Gegenüber Elsafs-Lothringen sind die Beschränkungen der Kompetenz des Reiches ohne Bedeutung. Hier steht dem Reiche eine unbeschränkte Kompetenz zu.

## § 81.

Die allgemeinen Grundsätze über die Kompetenz des Reiches erleiden mehrfache Modifikationen, indem einzelne Staaten auf gewissen Gebieten von der Kompetenz des Reiches eximiert worden sind.

1. Die Gesetzgebung des Reiches über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse erstreckt sich nicht auf Bayern[1].

2. In Bezug auf das Eisenbahnwesen sind die Rechte des Reiches Bayern gegenüber aufserordentlich beschränkt. Namentlich erstrecken sich die oberaufsehenden Befugnisse des Reiches nicht auf die bayrischen Eisenbahnen[2].

3. Die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens ist in Bayern und Württemberg Landessache. Die Gesetzgebung des Reiches ist den beiden Staaten gegenüber auf folgende Gegen-

---

vember 1870, auf Württemberg durch Vertrag vom 25. November 1875 Art. 2 Nr. 6, auf Bayern durch G. vom 22. April 1871 § 3. R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879. Sch. G. G. § 2.

[34] R. Verf. Art. 4, 7, 17, 36.

[35] R. Verf. Art. 76.

[36] R. Verf. Art. 77.

[37] R. Verf. Art. 19.

[38] Die früher in dieser Beziehung geäufserten Zweifel (vgl. meine Staatsrechtlichen Erörterungen S. 38 N. 1) sind als aufgegeben anzusehen.

[1] R. Verf. Art. 4. Nr. 1. — Durch das Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. 1 ist anerkannt worden, dafs auf Grund dieser Bestimmung auch die Kompetenz der Reichsgesetzgebung über das Verehelichungswesen auf Bayern keine Anwendung findet, dafs also namentlich das norddeutsche B. G. vom 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung betr., auf Bayern nicht ausgedehnt werden kann.

[2] R. Verf. Art. 4 N. 8, Art. 42—46.

stände beschränkt: die Vorrechte der Post und Telegraphie, die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, die Portofreiheiten und das Posttaxwesen ausschliefslich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr und unter gleicher Beschränkung die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz. Auch steht ihnen die völkerrechtliche Regelung ihres eigenen unmittelbaren Verkehrs mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten nach Mafsgabe des Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 zu[3].

4. Die Besteuerung des inländischen Bieres ist für Bayern, Württemberg und Baden der Landesgesetzgebung vorbehalten[4].

5. In Bezug auf das Immobiliarversicherungswesen ist festgesetzt, dafs, wenn sich die Gesetzgebung des Reiches damit befassen sollte, die betreffenden Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der bayrischen Regierung Geltung erlangen können[5].

6. Auf dem Gebiete des Militärwesens sind Württemberg geringere und Bayern sehr ausgedehnte Exemtionen zugestanden worden[6].

Dagegen ist das den Staaten Bayern, Württemberg und Baden früher zustehende Sonderrecht der Branntweinbesteuerung mit dem 1. Oktober 1887 beseitigt worden[7]. Auch die den Hansestädten Bremen und Hamburg in der Reichsverfassung eingeräumte Exemtion von der Zollgesetzgebung des Reiches hat ihre Bedeutung verloren, nachdem im Oktober 1888 der Anschlufs beider Staatsgebiete an das Zollgebiet des Reiches stattgefunden hat.

---

[3] R. Verf. Art. 4 Nr. 10, Art. 52; Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. III.

[4] R. Verf. Art. 35. — Auch für Elsafs-Lothringen bestimmt das R. G., betr. die Einführung der Verf. des Deutschen Reiches in Elsafs-Lothringen, vom 25. Juni 1873 § 4, dafs die Besteuerung des inländischen Bieres der inneren Gesetzgebung vorbehalten bleibt. Die erwähnte Vorschrift hat aber nicht die Bedeutung, hinsichtlich dieser Gegenstände die Reichskompetenz in Bezug auf Elsafs-Lothringen auszuschliefsen, denn diese ist für das Reichsland eine unbeschränkte, sondern nur die, dafs der Ertrag der Biersteuer der Landeskasse zufliefst.

[5] Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. IV.

[6] R. Verf. Schlufsbestimmung zum XI. Abschnitt.

[7] R. G., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 47. Kaiserliche VV. vom 9., 23., 27. September 1887.

# Zweites Buch.

# Die Organe.

## Erster Abschnitt.

## Die Organisation der Staaten.

### Einleitung.

### § 82.

In den deutschen Einzelstaaten besteht teils eine monarchische, teils eine republikanische Verfassungsform.

Die monarchische Verfassungsform bildet die Regel. Die Monarchie ist in allen deutschen Staaten eine beschränkte. Das den Monarchen beschränkende Element sind die Landtage. Diese beruhen in zwei deutschen Staaten, den beiden mecklenburgischen Groſsherzogtümern, noch auf einer altständischen Zusammensetzung. In allen übrigen haben sie den Charakter einer modern konstitutionellen Volksvertretung. Die regelmäſsige Verfassungsform in Deutschland ist demnach die konstitutionell monarchische. Auf ihr wird der Schwerpunkt der Darstellung liegen. Die altständische Verfassung Mecklenburgs gehört einer vergangenen Zeitepoche an. Es liegt daher keine Veranlassung vor, sie in einem dogmatischen System des heutigen Staatsrechtes zum Gegenstand besonderer Betrachtung zu machen. Ebensowenig läſst sich ihre Darstellung mit der Darstellung der konstitutionell monarchischen Verfassung zu einem systematischen Ganzen vereinigen. Sie wird daher nach dem Vorgange aller früheren Systeme des deutschen Staatsrechtes nicht berücksichtigt werden[1].

Eine republikanische Verfassung in Gestalt einer Stadtgemeindeverfassung besteht in den Hansestädten Lübeck, Bremen und Hamburg.

---

[1] Eine eingehende Darstellung derselben giebt O. Büsing, Das Staatsrecht der Groſsherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. III.

## Erster Unter-Abschnitt.

# Die konstitutionell-monarchischen Staaten.

## Einleitung.

### § 83.

Die Organe der konstitutionell-monarchischen Staaten Deutschlands sind:

1. der Monarch. Er ist Träger der Staatsgewalt. Er wird unmittelbar durch die Verfassung des Staates zu seiner Stellung berufen und leitet seine Rechte von keinem anderen Organe ab. Er vereinigt in seiner Person die Fülle staatlicher Hoheit und Macht;

2. der Landtag. Er bildet ein beschränkendes Element, an dessen Mitwirkung der Monarch bei Ausübung einzelner Funktionen gebunden ist; es stehen ihm daher nur diejenigen Rechte zu, welche ihm ausdrücklich beigelegt sind. Die Mitglieder des Landtages werden zum gröfsten Teil durch Wahlen der Bevölkerung, vereinzelt durch unmittelbare Verfassungsbestimmungen oder einen Akt des Monarchen zur Ausübung ihrer Thätigkeit berufen. Die Körperschaft als solche leitet aber ihre Rechte, ebenso wie der Monarch, von keinem anderen Organe des Staates ab[1], sondern besitzt sie als eigenes und selbständiges Recht unmittelbar auf Grund der Verfassung;

3. die Staatsbehörden. Sie werden zur Ausübung eines abgegrenzten Kreises von Befugnissen durch ein anderes Organ des Staates berufen. Die Mitglieder der Behörden heifsen Beamte. Die Beamten nehmen, weil sie ihre Befugnisse nicht kraft eigenen Rechtes besitzen, sondern von einem anderen Organe des Staates ableiten, eine staatsrechtliche Stellung ein, welche von der des Monarchen und des Landtages verschieden ist. Aber sie haben trotzdem den Charakter staatlicher Organe, denn auch sie werden im Namen und als Repräsentanten des Staates thätig und üben insbesondere Hoheitsrechte desselben aus[2];

---

[1] Namentlich nicht vom Volke, welches nach dem konstitutionell monarchischen Staatsrecht Deutschlands überhaupt nicht als Staatsorgan erscheint. Vgl. v. Gerber, Beilage II S. 233; Laband Bd. I § 32 S. 258 ff.

[2] Gegen die Bezeichnung der Staatsdiener als Organe des Staates ist namentlich v. Gerber a. a. O. S. 233 aufgetreten. Er selbst fafst sie als Gehülfen des Monarchen auf. Ebenso Laband Bd. I § 39 S. 326, Zorn Bd. I S. 289, 297; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 36 S. 150. Der Umstand jedoch, dafs jemand Rechte von einer anderen Person ableitet, macht ihn noch nicht zum Gehülfen derselben. Gehülfe ist nur derjenige, welcher einen anderen in Ausübung gewisser Thätigkeiten unterstützt. In einem solchen Verhältnis zum Monarchen befindet sich aber nur ein Teil der Staatsdiener, während andere in Ausübung ihrer Funktionen durchaus selbständig und unabhängig sind. Übereinstimmend: Zöpfl Bd. II § 513 S. 779; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 75 S. 224; Ulbrich, Der

4. die Organe der Kommunalverbände. In allen deutschen Staaten ist ein solcher Zustand der Decentralisation eingetreten, daſs der Staat die innerhalb seines Gebietes bestehenden Kommunalverbände zur Ausübung von Hoheitsrechten heranzieht; Organe der Kommunalverbände sind teils allein, teils in Verbindung mit staatlichen Organen bei der Erfüllung politischer Aufgaben thätig. Sie werden nicht durch den Staat oder dessen Organe, sondern durch Gemeinwesen innerhalb des Staates, welche als Teile und Glieder desselben erscheinen, zu ihrer Thätigkeit berufen. Daraus ergiebt sich, daſs ihr Amtskreis nicht nur sachlich, sondern auch örtlich notwendig ein begrenzter ist.

Diejenigen Personen, welche als Organe des Staates zur Ausübung staatlicher Funktionen berufen sind, haben ein individuelles Recht auf Organschaft. Dieses Recht enthält aber nur den Anspruch auf Anerkennung und Zulassung als staatliches Organ. Die Befugnisse zur Ausübung bestimmter Hoheitsrechte stehen dagegen dem Staate, nicht den einzelnen Individuen zu, welche als staatliche Organe fungieren; sie haben in der Person dieser lediglich den Charakter von Kompetenzen, nicht den von subjektiven Rechten[3].

In der Regel wird der Staat nur durch seine Organe thätig. Es kommen aber Ausnahmefälle vor, wo auch Privatpersonen zur Ausübung staatlicher Hoheitsrechte befugt sind. So z. B. bei der Ausübung der Bahnpolizei durch Beamte von Privateisenbahnen, der Schiffspolizei durch den Schiffer, bei der vorläufigen Festnahme eines auf frischer That ergriffenen Verbrechers durch eine Privatperson. Solche Befugnisse bestehen natürlich nur insoweit, als sie durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften begründet sind[4].

## Erstes Kapitel.

## Der Monarch.

### 1. Die Rechtsstellung des Monarchen im Staate[1].

### § 84.

Nachdem sich aus den Grafen- und Herzogsämtern im deutschen Reiche die erbliche Landeshoheit entwickelt hatte, trug diese zu-

Rechtsbegriff der Verwaltung, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IX S. 13; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuſs. Staatsr. Bd. I S. 203.

[3] Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 129 ff., namentlich 136.

[4] Jellinek a. a. O. S. 234 ff.; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 215 ff.

[1] Brie, Art.: „Landesherr“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 7 ff. F. Haucke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechtes. Ein Beitrag zur Beurteilung des österreichischen Staatsrechtes, Wien 1894.

nächst einen wesentlich privatrechtlichen Charakter an sich. Land und Leute wurden als Vermögensobjekt angesehen, über welches dem Landesherrn die Herrschaft zustand. Die einzelnen Bewohner des Territoriums waren durch persönliche Bande verschiedener Art, Vasallität, Vogtei, Hörigkeit, an den Landesherrn geknüpft. Indem jedoch die verschiedenen Befugnisse des Landesherrn mehr und mehr zu einer einheitlichen Herrschergewalt zusammenflossen und demselben in den Landständen eine Vertretung der Bevölkerung, wenn auch zunächst nur die privilegierten Stände umfassend, entgegentrat, entstand der Gedanke, daſs das Land eine höhere Einheit über dem Landesherrn und den seiner Herrschaft unterworfenen Personen darstelle [2]. Der Staatsgedanke kam zum Durchbruch. Man faſste das Land als ein Gemeinwesen auf, den Landesherrn als das höchste Organ desselben, welches gegenüber den Unterthanen nicht bloſs Rechte, sondern auch Pflichten hatte. Diese Entwicklung wurde dadurch unterstützt, daſs das Reich sich zur Erfüllung staatlicher Aufgaben mehr und mehr unfähig erwies und alle politische Thätigkeit ausschlieſslich den Territorien zufiel. Im achtzehnten Jahrhundert war der Umbildungsprozeſs in allen gröſseren deutschen Territorien vollzogen. Namentlich hatten die Hohenzollern in Brandenburg-Preuſsen den Staatsgedanken in energischer Weise zur Geltung gebracht [3]. Auch die späteren Reichspublizisten betrachteten die Landeshoheit allgemein als eine obrigkeitliche Gewalt, welche zum Besten der Unterthanen gehandhabt werden sollte [4]. Von den kleineren Territorien hatten sich freilich viele diesen Grundsätzen verschlossen. Aber durch die Auflösung des deutschen Reiches und die sich daran knüpfenden Ereignisse verloren sie zum groſsen Teile ihre Existenz. Die wenigen, welche übrig blieben, sahen sich mehr und mehr genötigt, dem Beispiel der gröſseren Staaten zu folgen. Durch die Einführung konstitutioneller Verfassungen im Laufe dieses Jahrhunderts hat die Entwicklung ihren vollständigen Abschluſs erreicht. Nach heutigem Staatsrecht steht der Monarch nicht über, sondern in dem Staate; er ist nicht Beherrscher, sondern Organ desselben.

Allerdings nimmt er im Staate eine hervorragende Stellung ein. Er erscheint als Träger der Staatsgewalt [5]. Alle seine

---

[2] Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 571 ff.

[3] Dem Gedanken, daſs der Monarch lediglich ein Organ des Staates ist und für dessen Zwecke thätig zu sein hat, giebt auch der bekannte Ausspruch Friedrichs des Groſsen Ausdruck: „Le Souverain, bien loin d'être le maître absolu des peuples qui sont sous sa domination n'en est que le premier magistrat“. (Antimacchiavell chap. I.)

[4] Vgl. namentlich die Abhandlung von Pütter, „Von der Bestimmung, welche die Landeshoheit mit jeder anderen höchsten Gewalt gemein hat, daſs sie nur zur gemeinen Wohlfahrt stattfindet“. Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht Bd. I S. 317 ff.

[5] Über die Bedeutung und Notwendigkeit dieses Begriffes für das deutsche Staatsrecht vgl. § 5 S. 16 N. 10. Der Monarch, wenn auch Träger der Staats-

Befugnisse stehen ihm als eigenes Recht zu. Er übt sie zwar als Repräsentant des Staates, aber nicht im Namen einer anderen Person aus, wie dies der Monarch in Staaten mit dem Prinzip der Volkssouveränität oder der Regent thut. Der Monarch vereinigt in seiner Person die gesamte Staatsgewalt. Dieser Grundsatz ist in den Gesetzen des früheren deutschen Bundes[6], unter deren Herrschaft die Verfassungen der deutschen Staaten entstanden sind, und in dem gröfsten Teil der Verfassungen selbst[7] ausdrücklich ausgesprochen. Derselbe Gedanke liegt aber auch denjenigen Verfassungen zu Grunde, welche ihn nicht in ausdrücklicher Formulierung enthalten[8]. Die Auffassung des Monarchen als Inhaber der gesamten Staatsgewalt hat jedoch keineswegs die Bedeutung, dafs seine Macht eine schrankenlose sei. Nach den konstitutionellen Verfassungen ist er bei der Ausübung seiner Rechte teils an die Beobachtung gewisser Formen, teils an die Mitwirkung anderer Organe gebunden. Aber er behält die Prä-

---

gewalt, ist aber doch keineswegs mit dem Staate identisch, wie Bornhak, Preufs. Staatsr. Bd. I S. 128 meint, oder einziges Organ desselben, wie Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893 (Sonderabdruck aus der Zeitschrift für Litteratur und Geschichte der Staatswissenschaften II, 1.) S. 40 behauptet. Diese Ansichten sind ganz willkürlich, und es ist nicht einmal ein ernstlicher Versuch gemacht worden, sie zu begründen. Derartige Übertreibungen des monarchischen Prinzips können diesem selbst nur zum Schaden gereichen. Auch die Bezeichnung des Monarchen als wahrer Volksvertreter (Rieker a. a. O. S. 60) kann man höchstens in dem Sinne gelten lassen, dafs der Monarch politisch die Verpflichtung hat, das Wohl des gesamten Volkes, nicht einzelner Stände oder Klassen desselben, zu fördern; staatsrechtlich ist sie dagegen ohne jeden Wert.

[6] W. S. A. Art. 57. B. B. vom 28. Juni 1832 Nr. I.

[7] Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4, Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art. 4, S. Mein. G. G. § 3, S.-Alt. G. G. § 4, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 3, Braunschw. N. L. O. § 3, Old. St. G. G. Art. 4 § 2, Schw.-Sondh. L. G. G. § 8, Schw.-Rud. G. G. § 1, Reufs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5.

[8] Namentlich der preufsischen Verf. Dies geht schon aus der Fassung der Art. 45 („dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu"), 62, („die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt") u. 86 („die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs ausgeübt") hervor. Die Auffassung des Königs als Trägers der Staatsgewalt entspricht aber auch allein der historischen Stellung des preufsischen Königtums. Vgl. E. A. Chr., Studien über das preufsische Staatsrecht. Zeitschrift für deutsches Staatsr. Bd. I S. 199 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. I §§ 43 u. 47, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 82 S. 187, Preufsisches Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 31; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I §§ 30 und 37 S. 134, 151; Zorn in der 5. Aufl. desselb. Bd. I § 1 S. 7, § 12 S. 204; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 7 S. 29 N. 1; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 433; Grotefend, Preufsisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 19 N. 5; Rieker a. a. O. S. 35 ff. — Die Ansicht H. A. Zachariäs Bd. I § 62 N. 5 u. 10 S. 326 u. 329, dafs die preufsische Verfassung auf dem Prinzipe der Gewaltenteilung beruhe, erscheint demnach als unbegründet; ebenso der Widerspruch Haenels, Gesetz im materiellen und formellen Sinne S. 149.

sumtion der Berechtigung; es stehen ihm alle diejenigen Befugnisse zu, welche ihm nicht ausdrücklich entzogen, den anderen Organen des Staates dagegen nur die, welche ihnen ausdrücklich eingeräumt sind.

Die Rechte des Monarchen zerfallen in Regierungsrechte, d. h. Befugnisse, deren er zur Erfüllung der Staatsaufgaben bedarf, und Ehren- oder Majestätsrechte, d. h. Rechte, welche einen äuſserlichen Ausdruck seiner bevorrechtigten Stellung enthalten. Zu den letzteren gehören die Ansprüche auf einen bestimmten Titel (Majestät bei den Königen, Königliche Hoheit bei den Groſsherzögen, Hoheit bei den Herzögen, Durchlaucht bei den Fürsten), auf gewisse Insignien (Krone, Scepter, Reichsapfel, Reichsschwert, Wappen), auf militärische Ehren und Kirchengebet, sowie die Befugnis, einen Hofstaat zu halten[9]. Auch rechnet man dahin das Recht, Titel, Würden und Orden zu verleihen und Standeserhöhungen vorzunehmen[10].

Der Monarch ist die einzige Person im Staate, welche keiner Herrschaft unterworfen ist, also nicht die Eigenschaft eines Unterthanen besitzt. Die Verfassungen schreiben ihm Heiligkeit[11] und Unverletzlichkeit[12] zu. Erstere Bezeichnung hat keinerlei juristische Bedeutung, letztere besagt ein Doppeltes. Zunächst, daſs die Integrität des Monarchen durch besondere Strafgesetze geschützt wird[13]. Sodann, daſs er von keiner Macht im Staate zur Rechenschaft gezogen werden darf. In diesem Sinne ist Unverletzlichkeit

---

[9] Die Rechte auf Kirchengebet und militärische Ehren will Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 144, nur als Reflexe bestimmter Gehorsamspflichten der Unterthanen gelten lassen. Nun entsprechen denselben allerdings bestimmte Unterthanenpflichten. Aber die betreffenden Einrichtungen sollen doch wesentlich dazu dienen, die hervorragende Stellung des Monarchen zum Ausdruck zu bringen. Das Recht ist also hier das primäre, die Pflicht das sekundäre Element. Dagegen ist zuzugeben, daſs es ein Recht des Monarchen auf Landestrauer nicht giebt, da diese erst dem Verstorbenen gegenüber stattfindet.

[10] Die neueren Schriftsteller fassen die sog. Ehrenhoheit meist als Regierungsrechte auf (Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 145 N. 1; Bornhak, Preuſs. Staatsr. Bd. I S. 468; Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 173 N. 1; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 39; Apel, Die kaiserliche Gewalt in Elsaſs-Lothringen S. 30). Grundsätzlich läſst sich für diese Auffassung manches sagen; thatsächlich werden aber die betreffenden Befugnisse vielfach nicht als Regierungsrechte behandelt, denn ihre Ausübung erfolgt ohne Gegenzeichnung.

[11] Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4, Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art 4, S.-Alt. G. G. § 4, Braunschw. N. L. O. § 3, Old. St. G. G. Art. 4 § 3, Schw.-Sond. L. G. G. § 8, Schw.-Rud. G. G. § 2, Reuſs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5.

[12] Preuſs. Verf. Art. 43, Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4, Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art. 4, S.-Alt. G. G. § 4, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 21, Braunschw. N. L. O. § 3, Old. St. G. G. Art. 4 § 3, Schw.-Sond. L G. G. § 4, Schw.-Rud. G. G. § 2, Reuſs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5, Reuſs ä. L. Verf. § 3.

[13] R. St. G. B. §§ 80, 81, 94, 95, 98, 99.

gleichbedeutend mit Unverantwortlichkeit. Der Monarch ist unverantwortlich, weil er als Träger der Staatsgewalt keiner Gerichtsbarkeit eines anderen Organes unterworfen sein kann. Die Unverantwortlichkeit erstreckt sich sowohl auf die Regierungsakte des Monarchen als auf diejenigen Handlungen, welche er als Privatmann vornimmt.

In letzterer Beziehung gilt jedoch das Prinzip nur nach der strafrechtlichen, nicht nach der civilrechtlichen Seite hin. Der Monarch kann für keine seiner Handlungen eine Bestrafung erleiden. Dagegen steht er in Bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten vor den Gerichten seines Landes zu Recht[14]. Jedoch wird die Klage in der Regel formell nicht gegen den Monarchen, sondern gegen den landesherrlichen Fiskus oder die Civilliste gerichtet.

Damit aber für die staatlichen Akte des Monarchen ein verantwortlicher Träger existiert, haben die neueren Verfassungen vorgeschrieben, dafs jede Regierungshandlung der Gegenzeichnung (Kontrasignatur) durch einen verantwortlichen Minister oder einen gleichstehenden hohen Staatsbeamten (Departementschef) bedarf[15]. Der Mangel der Gegenzeichnung macht

---

[14] Dieser Grundsatz war in einzelnen Staaten schon früher durch die Landesgesetzgebung ausgesprochen, so namentlich in Preufsen (A. L. R. Einl. § 80) und Bayern (Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 152 S. 402 N. 12). In einzelnen Ländern bestanden aber auch abweichende Grundsätze, so namentlich in Württemberg (v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 79; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 60) und Hessen. Durch das E. G. zur R. C. P. O. § 5 ist bestimmt, dafs bei Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche Dritter gegen den Landesherrn die Zulässigkeit des Rechtsweges nicht von seiner eigenen Einwilligung abhängig gemacht werden darf. Die Schriftsteller haben sich ebenfalls meist für Unterwerfung des Landesherrn in vermögensrechtlichen Streitigkeiten unter die ordentlichen Gerichte seines Landes ausgesprochen. H. A. Zachariä Bd. II § 176 S. 255 ff.; v. Gerber § 26 S. 82; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 83 S. 188, Deutsches Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1376; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 84 S. 350; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd I S. 171, 184, in Marquardsens Handbuch S. 19, 22; Franken, Deutsches Privatrecht S. 84; Brie, a. a. O. S. 9. — Anderer Ansicht: Wetzell, System des ordentlichen Civilprozesses, 3. Aufl., Leipzig 1878, § 39 N. 12. Über die Frage, wie weit der Landesherr vor Gerichten eines andern Staates zu Recht steht, vgl. Thudichum in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 320 ff.

[15] Preufs Verf Art 44, Bayr. G., die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, vom 4. Juni 1848 Art. 4—6, Sächs. Verf. § 43, Württ. Verf. § 51, Bad. G., die Abänderung des § 67 der Verfassungsurkunde bez. der Verantwortung der Minister betreffend, vom 20. Februar 1868 Art. II § 67g, Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister und der obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821, Hess G., die Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbehörden betreffend, vom 8. Januar 1824, S.-Weim. R. G. G. § 47, S.-Mein. G. G. §§ 102 und 103, S.-Alt. G. G. § 36, S.-Kob.-Gotha St. G. G. §§ 22, 67 u. 68, Braunschw. N. L. O. §§ 155 u. 156, Old. St. G. G. Art. 12 § 3, Schw.-Sond. L. G. G §§ 11 u. 12, Schw.-Rud. G. G. § 5, Reufs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 107, Wald. Verf. § 5, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 6, Reufs ä. L. Verf. § 36.

den betreffenden Akt ungültig. Eine solche Gegenzeichnung war auch schon vor der Einführung der Repräsentativ-Verfassungen in den meisten deutschen Staaten üblich; sie hatte jedoch lediglich den Zweck, die Authenticität der Unterschrift des Monarchen zu beglaubigen. Seit dem Übergang zu konstitutionellen Formen dient sie dazu, die Person festzustellen, welche für die betreffende Regierungshandlung die Verantwortung trägt[16]. Soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, genügt die Gegenzeichnung eines Ministers. Jedoch liefert die Gegenzeichnung durch einen bestimmten Minister nur einen Beweis für seine Mitwirkung, keinen Beweis gegen die Mitwirkung der anderen Minister. Die Kontrasignatur ist nicht erforderlich bei Verleihung von Orden und Ehrenzeichen, bei rein persönlichen Meinungsäufserungen des Monarchen (Botschaften an den Landtag u. s. w.) und bei Ausübung des Oberbefehls über die Truppen, wohl aber bei Gegenständen der Militärverwaltung[17]. Eine Gegenzeichnung braucht aufserdem selbstverständlich nicht zu erfolgen bei Handlungen, welche der Monarch in Ausübung der Episkopalrechte über die protestantische Kirche vornimmt, da diese nicht den Charakter von Staatsakten besitzen[18]. Dagegen erscheint eine Kontrasignatur als notwendig sowohl bei Ernennung von Ministern[19] als auch bei Ausübung des Begnadigungsrechtes[20].

---

[16] Die Minister sind daher in der Lage, die Gegenzeichnung abzulehnen, wenn sie mit dem betreffenden Akte nicht einverstanden sind und zwar nicht blofs, wie Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 53 behauptet, weil sie denselben für gesetzwidrig halten, sondern auch aus politischen Gründen.

[17] Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 96 S. 418 und mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 200 S. 40.

[18] Für die Besetzung kirchenregimentlicher Ämter wird jedoch häufig die Kontrasignatur des Kultusministers gefordert (Preufs. G., betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den älteren Provinzen der Monarchie, vom 3. Juni 1876 Art. 23). Eine weitergehende Mitwirkung des Kultusministers besteht in denjenigen Staaten, wo eine strenge Abgrenzung der kirchlichen und staatlichen Sphäre noch nicht stattgefunden hat. In Bayern werden alle kirchenregimentlichen Akte des Königs vom Minister gegengezeichnet (Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. III S. 569). Dies erklärt sich aber aus der besonderen Stellung des Königs von Bayern zur evangelischen Kirche. Er ist, weil Katholik, kein Glied derselben. Das Kirchenregiment hat daher in Bayern nicht die in den protestantischen Territorien übliche Ausbildung erfahren und mehr den Charakter eines staatlichen Aufsichtsrechtes über die Kirche angenommen.

[19] v. Gerber § 33 S. 102 N. 2 meint, die Anstellung von Ministern müsse ohne Kontrasignatur zulässig sein, weil der Monarch, wenn das abtretende Ministerium die Mitwirkung bei der Berufung neuer Minister versage, in die Unmöglichkeit versetzt sei, solche zu ernennen. Ähnlich auch Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 166 und Schwartz, Preufsische Verfassungsurkunde S. 128. Diese Behauptung trifft jedoch nicht zu, indem in einem solchen Falle die neuen Minister selbst ihre Ernennung kontrasignieren. Auch Zöpfl Bd. II § 406 S. 423 u. 424 hält bei der Ernennung von Ministern eine Kontrasignatur nicht für erforderlich, weil dadurch eine Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit nicht begangen werden könne. Dies ist nicht richtig. Wenn der Monarch eine nicht anstellungsfähige Person, z. B. eine Person, die infolge einer Ministeranklage zur Amtsentsetzung und der Unfähigkeit, ein ähnliches Amt wieder zu bekleiden, verurteilt ist, zum

## 2. Die Thronfolge[1].

### § 85.

Die Herzogs- und Grafenwürden wurden ursprünglich als Reichsämter vom Könige rein persönlich verliehen, wobei es sich

---

Minister ernennte, so wäre das unzweifelhaft eine Gesetzwidrigkeit. Übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 99 S. 432; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 512 N. 3; von Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 235 N. 1; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 467; A. Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung nach bayrischem Recht, München 1896, S. 35 ff.; Brie in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 488, der aber die Gegenzeichnung durch den neuantretenden Minister selbst für unzulässig hält. Das Erfordernis der Kontrasignatur für Ministerernennungen wird ausdrücklich ausgeschlossen durch das Old. St. G. G. Art. 12 § 5.

20 (Siehe S. 229.) In der älteren Litteratur war die Meinung vertreten, dafs eine ministerielle Verantwortlichkeit bei Begnadigungen nicht bestände. So namentlich R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 37, der meinte, die Kontrasignatur habe in diesem Falle nur den Zweck, die Gewifsheit des königlichen Willens und die königliche Unterschrift zu beglaubigen. Dieser Auffassung hatte sich v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht § 58, angeschlossen, der aber in der 4. Aufl. seines Werkes (Bd. I § 96) die Ansicht aufgegeben hat. Die neueren Schriftsteller haben sich dagegen ganz allgemein für ministerielle Verantwortlichkeit und demgemäfs für die Notwendigkeit einer Gegenzeichnung ausgesprochen: Binding, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 879; H. Seuffert in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 153; E. Richter im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 563; Schwartz, Preufsische Verfassungsurkunde S. 142; E. Loening in der deutschen Juristenzeitung Bd. I S. 429 ff.; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 48; H. Ortloff, im Archiv für Strafrecht Bd. XLV S. 104; Michel a. a. O. S. 40. Dafs Begnadigungen nur unter Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit eines Ministers ergehen können, ergiebt sich schon daraus, dafs sie den Charakter von Regierungsakten haben. Aufserdem unterliegt das Begnadigungsrecht des Monarchen vielfachen verfassungsmäfsigen Beschränkungen (in Württemberg durch § 205, in Preufsen durch Art. 49 der Verf.) und für die Einhaltung dieser tragen die Minister die rechtliche Verantwortlichkeit. Endlich sind sie für Ausübung der Begnadigungsrechtes natürlich auch politisch verantwortlich. Die Meinung Loenings a. a. O., dafs ich die politische Verantwortlichkeit der Minister für kontrasignierte Begnadigungsakte geleugnet hätte, ist irrtümlich. Ich habe in den früheren Auflagen des Lehrbuches an dieser Stelle lediglich auf die rechtliche Verantwortlichkeit hingewiesen, weil streng genommen nur diese Gegenstand staatsrechtlicher Behandlung ist, dagegen stets anerkannt (§ 184), dafs die politische Verantwortlichkeit sich „auf die gesamte Thätigkeit des Ministers", also auch auf kontrasignierte Begnadigungsakte erstreckt. Dagegen wird die Ansicht, dafs die Minister nur für die Gesetzmäfsigkeit, nicht für die Zweckmäfsigkeit der Begnadigungen verantwortlich seien, vertreten von A. Wagener, Das Begnadigungsrecht des preufsischen Königs in den Preufs. Jahrb. Bd. XC S. 310 ff.

[1] B. W. Pfeiffer, Über die Ordnung der Regierungsnachfolge in den deutschen Staaten überhaupt und in dem herzoglichen Gesamthause Sachsen-Gotha insbesondere, 2 Bde., Cassel 1826; H. Schulze, Das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern und seine Bedeutung für die deutsche Staatsentwicklung, Leipzig 1851; H. Schulze, Das Erb- und Familienrecht der deutschen Dynastieen des Mittelalters, Halle 1871; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen Häuser Deutschlands, Berlin 1871; C. F. v. Gerber, Über die

von selbst verstand, daſs jeder Nachfolger in den ganzen Amtssprengel seines Vorgängers eintrat. Auch nach Ausbildung der Erblichkeit hielt man wegen fortdauernder Anerkennung der Amtsqualität zunächst noch an der Unteilbarkeit der Länder fest. Als aber das Amt allmählich zu einer patrimonialen Herrschaft geworden war, wandte man auf die Nachfolge genau dieselben Bestimmungen an, welche für die Erbfolge in Immobilien maſsgebend waren. So begannen seit dem dreizehnten Jahrhundert die Teilungen, welche zuerst bei den allodialen Besitzungen vorkamen, sich bald aber auch auf die Lehnsbesitzungen ausdehnten. Sie waren entweder bloſse Teilungen der Nutzungen (Mutschierungen) oder reelle Teilungen (Thatteilungen oder Todteilungen).

Das Teilungswesen drohte den Glanz und die Macht der Fürstenhäuser zu untergraben. Es machte sich daher schon seit dem vierzehnten Jahrhundert vom Standpunkte des Familieninteresses innerhalb der fürstlichen Familien selbst eine Reaktion geltend. Man suchte den Gefahren der Teilungen durch hausgesetzliche, testamentarische und vertragsmäſsige Bestimmungen vorzubeugen. Diese Bestrebungen fanden, da die Teilungen auch gegen das Interesse des Landes verstieſsen, Unterstützung bei den Landständen. Je mehr überhaupt gegenüber dem patrimonialen Prinzip der Staatsgedanke zum Durchbruch kam, desto mehr wurden die Teilungen des Landes zur Unmöglichkeit. Anfangs begnügte man sich oft mit der Einsetzung einer gemeinschaftlichen Regierung für die verschiedenen Landesteile, bevorzugte den Erstgeborenen gegenüber den jüngeren Söhnen, bestimmte letztere für den geistlichen Stand oder untersagte ihnen den Abschluſs von Ehen. Da sich jedoch diese Mittel nicht als wirksam erwiesen, so kam man bald zur Einführung der Individualsuccession, d. h. einer Thronfolgeordnung, welche nur einem Prinzen des Hauses Successionsrechte einräumte, alle anderen dagegen ausschloſs und somit jede Möglichkeit der Teilung beseitigte.

Die Thronfolgeordnung, welche auf diese Weise in allen deutschen Fürstenhäusern zur Geltung gelangt ist, ist eine Erbfolge nach Linien. Linie heiſst die Gesamtheit der durch einen gemeinsamen Stammvater verbundenen Personen. Die Bestimmung des individuell Berechtigten erfolgt durch Erstgeburtsrecht oder Primogeniturrecht. Es schlieſst jede ältere Linie die jüngeren, in jeder Linie der Erstgeborene die später Geborenen aus. Die Primogeniturordnung wurde zuerst durch die G. B.[2]

---

Teilbarkeit deutscher Staatsgebiete, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. I S. 5 ff.; J. Held, Über die geschichtliche Entwicklung des deutschen Thronfolgerechtes, ebenda S. 41 ff.; E. Meier, Art. „Thronfolge“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 884 ff.; H. Schulze, Das deutsche Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1349 ff.; Pagenstecher, Die Thronfolge im Groſsherzogtum Hessen, Mainz 1898.

[2] G. B. Cap. VII §§ 2, 4.

für die Kurhäuser eingeführt und verbreitete sich durch die Hausgesetze von ihnen allmählich auf die übrigen Fürstenhäuser Deutschlands[3].

Durch diese Entwicklung hat die Thronfolge ihren Charakter vollständig verändert. Sie ist keine Erbfolge in einen Vermögenskomplex mehr, sondern die Berufung zu einer öffentlichen Thätigkeit. Die Successionsberechtigung der einzelnen Mitglieder eines Fürstenhauses ist kein Privatrecht, welches diese in ihrem eigenen Interesse besitzen, sondern ein Anspruch öffentlichrechtlicher Natur, für dessen Regelung lediglich staatliche Rücksichten mafsgebend sind[4].

## § 86.

Die älteren Bestimmungen über die Thronfolge finden sich in den Hausgesetzen der deutschen Fürstenhäuser. Diese wurden seit dem vierzehnten Jahrhundert erlassen, um das Erb- und Familienrecht derselben zu regeln und dessen hergebrachte Grundsätze gegenüber dem Eindringen des römischen Rechtes aufrechtzuerhalten[1]. Dazu sind in neuerer Zeit die Bestimmungen der

---

[3] Einen Überblick über die Einführung in den einzelnen Fürstentümern giebt H. Schulze, Recht der Erstgeburt S. 400 ff.

[4] Die ältere privatrechtliche Auffassung, welche die Thronfolge als etwas der Succession in Lehns- und Fideikommifsgüter Analoges behandelt, ist jedoch auch bei manchen neueren Schriftstellern, z. B. H. A. Zachariä Bd. I § 65 S. 341 ff.; Zöpfl Bd. I § 248 S. 688 ff. noch nicht völlig überwunden. — Den staatsrechtlichen Charakter der Thronfolge heben hervor v. Gerber §§ 28 u. 29 S. 87 ff., Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 12 ff.; Held Bd. II § 306 ff. S. 204 ff. und Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 46 ff., 86 ff.; Grotefend § 369 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 55, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 91 S. 208 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 55 S. 129 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 189 ff., in Marquardsens Handbuch S. 22; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 161 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 140.

[1] Über die Geschichte der deutschen Hausgesetzgebung vgl. H. Schulze, Die Hausgesetze der deutschen Fürstenhäuser (als Anhang zu Stobbes Geschichte der deutschen Rechtsquellen Bd. II), Braunschweig 1864; E. Meier, Art. „Hausgesetze“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 296 ff. Die Hausgesetze der jetzt regierenden Häuser hat H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, 3 Bde., Jena 1862—1883, herausgegeben. Die Hausgesetze aus diesem Jahrhundert sind in der Regel in der Gesetzsammlung des betreffenden Staates publiziert. Zu ihnen gehören: Kön. Bayr. Familienstatut vom 5. August 1819, Kön. Sächs. Hausges. vom 30. Dez. 1837, publ. durch V. vom 9. Febr. 1838, Nachtrag vom 20. Aug. 1879 und 13. April 1888, Kön. Württ. Hausges. vom 8. Juni 1828, Grofsh. Bad. Haus- und Familienstatut vom 4. Okt. 1817, Herz. S.-Kob.-Goth. Hausges. vom 1. März 1855, Nachtrag vom 29. Febr. 1896, Grofsh. Old. Hausges. vom 1. Sept. 1872, Abänderung vom 23. Dez. 1897, Fürstl. Wald. Hausges. vom 22. April 1857, V. betr. die Aufhebung des § 51 des fürstlichen Hausges. vom 15. Nov. 1890, Grofsh. Mecklenb.-Schwerinsches Hausges. vom 23. Juni 1821, dem Strelitz am 12. Sept. und 16. Okt. 1821 beigetreten ist. Zusatzverordnung vom 15. Okt. 1872. Die Hausgesetzgebung der regierenden Fürstenhäuser ist durch Art. 57 des E. G. zum B. G. B. ausdrücklich vor-

Verfassungen getreten. Diese müssen jetzt als in erster Linie mafsgebend angesehen werden. Die Vorschriften der Hausgesetze haben nur insoweit eine rechtliche Bedeutung, als sie sich innerhalb der verfassungsmäfsigen Schranken bewegen.

Eine Abänderung der in Bezug auf die Thronfolge geltenden Grundsätze erfordert, soweit dieselben durch die Verfassung festgestellt sind, selbstverständlich einen Akt der Verfassungsgesetzgebung. Da, wo sie lediglich auf den Hausgesetzen der fürstlichen Familie beruhen, kann die Abänderung allerdings durch ein Hausgesetz erfolgen. Aber dieses Hausgesetz bedarf der Zustimmung der gesetzgebenden Organe des Staates. Nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen sind nur die inneren Verhältnisse der Fürstenhäuser der ausschliefslichen Regelung durch autonomische Normen unterworfen geblieben. Eine gesetzliche Vorschrift dagegen, welche den Staat und dessen Verhältnisse berührt, kann ohne Mitwirkung der Volksvertretung nicht erlassen werden[2].

Nach der älteren Auffassung wurde eine Abänderung der über die Succession bestehenden Grundsätze nur mit Zustimmung aller Agnaten für zulässig erachtet, weil dadurch wohlerworbene Rechte derselben berührt werden könnten. Für das heutige Staatsrecht hat dieser Grundsatz keine Geltung mehr, da die Rechte der Agnaten keine Privatrechte sind und erworbene Rechte für die Gesetzgebung keine Schranke bilden[3]. Auf dem Wege der Ver-

---

behalten worden. die Bestimmungen des letzteren gelten für die Mitglieder der regierenden Familien nur insoweit, als nicht Landes- oder Hausgesetze etwas anderes bestimmen.

[2] Übereinstimmend: H. Schulze, Hausgesetze Bd. II S. 385, Fürstenrecht S. 1361. Viele der neueren Hausgesetze erwähnen im Eingange ausdrücklich die erfolgte Zustimmung der Stände zu gewissen Bestimmungen derselben, z. B. das Kön. Sächs., Kön. Württ. und Herz. S.-Kob.-Goth. Hausgesetz. Andere fordern für die Abänderung derselben entweder allgemein oder in Bezug auf gewisse Gegenstände die Einwilligung der Stände; z. B. das S.-Kob.Goth. Hausges. Art. 119, das Reufs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 11. — Die Braunschw. N. L. O. § 23 schliefst die Mitwirkung der Stände bei Akten der Hausgesetzgebung aus, bestimmt aber ausdrücklich, dafs durch solche die Bestimmungen des Landesgrundgesetzes nicht geändert werden dürfen.

[3] Trotzdem wird er noch von einigen Schriftstellern festgehalten, z. B. von H. A. Zachariä Bd. I § 53 S. 288 N. 2; Zöpfl Bd. I § 215 S. 590; Grotefend § 377. Vgl. dagegen R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 80; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 55, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 91 S 210; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 190, in Marquardsens Handbuch S. 22; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 190; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 84; Jellinek, System der subjektiven öffentl. Rechte S. 141; Cosack in Marquardsens Handbuch S. 8; v. Stengel, ebenda S. 41; B. Schmidt, Ansprüche aufserdeutscher Staaten auf deutsches Reichsgebiet S. 30; Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechtes S. 58; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 26; Adam, Thronfolgerecht der Cognaten S. 12; Pagenstecher a. a. O. S. 47; G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte S. 39. — Auch v. Gerber § 29 S. 92 N. 7 ist der Ansicht, dafs ein einmal begründeter Successionsanspruch dem Berech-

fassungsgesetzgebung können daher Abänderungen der Thronfolgeordnung ohne jede Mitwirkung der Agnaten vorgenommen werden. Bei hausgesetzlichen Abänderungen ist deren Zustimmung allerdings erforderlich, wenn nach den in dem betreffenden Hause geltenden Rechtsgrundsätzen Akte der Hausgesetzgebung nur unter Mitwirkung der Agnaten zu stande kommen. Aber auch in diesem Falle hat ihre Thätigkeit nicht den Charakter eines Verzichtes auf subjektive Ansprüche, sondern einer Teilnahme bei der Herstellung objektiver Rechtssätze.

## § 87.

In allen deutschen Staaten gilt heutzutage der Grundsatz der Unteilbarkeit. Die Verfassungen sprechen denselben entweder ausdrücklich[1] oder indirekt dadurch aus, daſs sie eine Thronfolgeordnung aufstellen, welche das Prinzip der Individualsuccession und Unteilbarkeit in sich schlieſst. Diese Thronfolgeordnung ist die Primogeniturordnung[2].

---

tigten nicht entzogen werden könne, weil es eine der ersten Forderungen des modernen Staates sei, daſs die Thronfolge jeder Willkür entrückt werde. Aber man kann von Rechtsgrundsätzen und Rechtsverhältnissen deshalb, weil sie der Fortbildung durch die Gesetzgebung unterliegen, unmöglich behaupten, daſs sie der Willkür unterworfen seien. Auch würde v. Gerbers Ansicht dahin führen, daſs das Thronfolgegesetz eine lex in perpetuum valitura sei. Endlich hat in neuerer Zeit Kekule v. Stradonitz im Archiv für öffentl. Recht Bd. XIV S. 3 die Befugnis der Gesetzgebung zur Regelung der Thronfolgefrage bestritten und zwar unter Berufung auf die „Monarchie von Gottes Gnaden", eine Motivierung, die völlig nichtssagend ist.

[1] Sächs. Verf. § 1, Württ. Verf. § 1, Bad. Verf. § 3, S.-Mein. Ergänzung zum G. G. vom 9. März 1896 Art. 4, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 1, Schwarzb.-Sondersh. L. G. G. § 1, Reuſs ä. L. Verf. § 1, Reuſs j. L. St. G. G. § 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 1.

[2] Die Primogeniturordnung ist in den meisten deutschen Staaten verfassungsmäſsig festgestellt: Preuſs. Verf. Art. 53, Bayr. Verf. Tit. II § 2, Sächs. Verf. § 6, Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. § 5, S.-Mein. G. G. § 3, S.-Alt. G. G. § 13, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 6, Braunschw. N. L. O. § 14, Old. St. G. G. Art. 17 § 1, Schw.-Sondh. L. G. G. § 13, Reuſs ä. L. Verf. § 3, Reuſs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 8, Waldeck. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3. — In den andern Staaten gilt sie kraft hausgesetzlicher Bestimmung: Bad. Haus- und Familienst. § 2. Primogeniturordnung des Herzogs Ernst August von Weimar nebst kaiserl. Konfirm. vom 29. Aug. 1724 (H. Schulze, Hausgesetze Bd. III S. 220 ff.); Testam. des Fürsten Leopold von Anhalt-Dessau (H. Schulze a. a. O. Bd. I S. 65 ff.) u. Testam. des Fürsten Leopold Maximilian zu Anhalt-Dessau vom 4. Mai 1751 (ebenda S. 86 ff.). Pactum unionis des Grafen Simon III. zur Lippe von 1368 nebst kaiserlicher Bestätigung von 1521, Kaiserliche Bestätigungen des Primogeniturrechtes von 1593 und 1626, Testament des Grafen Simon VI. von 1597, gräflich-lippischer Hauptvergleich vom 22./24. Mai 1792 (H. Schulze a. a. O. Bd. II S. 147 ff., 173 ff.); Testam. des Grafen Philipp zu Schaumburg-Lippe von 1668 und Kaiserliche Bestätigung des Primogeniturrechtes von 1687 (H. Schulze a. a. O. S. 164 ff.); V. des Grafen Albert Anton von Schwarzburg-Rudolstadt vom 1. Juli 1710 (H. Schulze a. a. O. Bd. III S. 360 ff.); Hamburger Vergleich vom 8. März 1701 unter den Herzögen Friedrich Wilhelm und Adolf Friedrich II. von Mecklenburg nebst Kaiserlicher Konfirmation vom 26. März

Während nun aber zur Nachfolge überhaupt alle Descendenten des ersten Erwerbers berufen sind[3], bezog sich die hausgesetzliche Einführung der Primogenitur regelmäfsig nur auf diejenige Linie, welche zu der Zeit, wo die Einführung erfolgte, im Besitz der Regierung war. Auf die Seitenlinien, welche etwaige eventuelle Successionsrechte besafsen, sollte sie keine Anwendung finden. Sie konnte auch auf diese, nach Lage des damaligen Rechtszustandes, nur mit ihrer eigenen Einwilligung ausgedehnt werden. Auch die Bestätigung des Erstgeburtsrechtes durch die neueren Verfassungen hat meist nur in dem Umfange stattgefunden, in welchem es durch die Hausgesetze festgestellt war. Erlischt daher die Linie oder das Haus, auf welche sich die Einführung der Primogeniturordnung bezog, so werden die aus früherer Zeit berechtigten Linien nicht nach der Primogeniturordnung berufen. Ihre Reihenfolge richtet sich vielmehr nach demjenigen Rechte, welches zur Zeit der Entstehung ihres Anspruches mafsgebend war[4]. Welcher Art dieses Recht ist, kann nur durch konkrete Untersuchung festgestellt werden. Es entscheiden darüber in erster Linie die Hausgesetze und das Herkommen des betreffenden Hauses. In Ermangelung specieller Grundsätze werden in der Regel die Vorschriften des lombardischen Lehnrechtes als mafsgebend erachtet werden müssen[5].

Es bleibt jedoch auch für eine solche eventuelle Succession der Nebenlinien der Grundsatz der Unteilbarkeit des Landes in Geltung[6]. Stehen die älteren Bestimmungen mit diesem in Widerspruch, so mufs der Konflikt zwischen ihnen und dem neueren

1701. Erläuterungsvertrag vom 14. Juli 1755 (H. Schulze a. a. O. Bd. II S. 221 ff., 236 ff.).

[3] Nach älterem deutschen, insbesondere nach sächsischem Recht waren in Bezug auf die Lehnsbesitzungen nur die Descendenten des letzten Besitzers, dagegen nicht dessen Seitenverwandte erbberechtigt, auch wenn sie vom ersten Erwerber abstammten. Das Mittel, diesen die Succession zu sichern, war das Institut der Gesamtbelehnung. Über die Bedeutung derselben für die deutschen Fürstenhäuser vgl. v. Sicherer, Über die Gesamtbelehnung in deutschen Fürstenhäusern, München 1865.

[4] Die unbedingte Anwendbarkeit der Primogeniturordnung auch für diese Fälle behauptet Pfeiffer, Ordnung der Regierungsnachfolge, namentlich Bd. I §§ 29 u. 30. — Vgl. dagegen v. Gerber § 29 S. 90 N. 5.

[5] Diese gelten wenigstens für den Fall, dafs die Besitzungen Reichslehen waren, was in der Regel der Fall sein wird. Waren sie dagegen allodial, so sind die Grundsätze über die Succession in allodiale Stammgüter mafsgebend. — Mit Unrecht leugnet Grotefend § 373 jede Anwendbarkeit lehnrechtlicher Grundsätze auf die heutige Thronfolge. Er beruft sich darauf, dafs die jetzigen Staaten keine Lehnsbesitzungen seien. Dies ist allerdings richtig, aber zur Reichszeit hatten sie die Eigenschaft von Lehen und für das Erbrecht der Familie waren daher im Zweifel die lehnrechtlichen Vorschriften mafsgebend. Dieses hergebrachte Erbrecht mufs aber auch jetzt noch als fortbestehend angesehen werden, soweit es nicht durch spätere Bestimmungen aufgehoben oder modifiziert worden ist.

[6] v. Gerber § 29 S. 90 und über die Unteilbarkeit deutscher Staatsgebiete. H. A. Zachariä Bd. II § 239 S. 593 N. 2; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 100 S. 233.

Recht durch ein Specialgesetz beseitigt werden. Die neu eintretende Linie wird sofort der Primogeniturordnung unterworfen.

Für den Fall, dafs infolge einer derartigen Succession die Krone an den Herrscher eines anderen Staates gelangt, sind meist besondere Bestimmungen getroffen[7].

## § 88.

Die Thronfolge ist in Deutschland eine agnatische Erbfolge; es besteht ein Vorzug des Mannsstammes, d. h. der von Männern abstammenden Männer vor dem Weibsstamme, d. h. den Weibern und den von Weibern abstammenden Männern[1]. In einigen Fürstenhäusern hat das Successionsrecht des Mannsstammes einen ausschliefslichen Charakter, so dafs jede Erbfolge der Kognaten ausgeschlossen bleibt[2], in anderen tritt nach Aussterben des gesamten Mannsstammes eine eventuelle kognatische Succession ein[3]. Wo ausdrückliche Bestimmungen der Ver-

---

[7] Diese gehen in der Regel darauf hinaus, die Vereinigung des betreffenden Staates mit dem fremden Staate zu verhindern. Es wird daher entweder Verzicht auf die fremde Krone gefordert oder an die Stelle der Primogenitur für diesen speciellen Fall eine Sekundogenitur gesetzt, eventuell wenigstens die Bestellung eines besonderen Statthalters vorgeschrieben. Bayr. Verf. Tit. II § 6, Bad. Haus- und Familienstat. § 3, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 3, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 7—10, Hausges. Art. 7 u. 18.

[1] Th. Adamczyk, Das eventuelle Thronfolgerecht der weiblichen Linie im deutschen Staatsrecht, Breslau 1896; F. Adam, Das Thronfolgerecht der Kognaten nach heutigem deutschen Landesstaatsrecht, Sondershausen 1897.

[2] Preufs. Verf. Art. 53. „Die Krone ist den königlichen Hausgesetzen gemäfs erblich in dem Mannsstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“ Diese Bestimmung wird mit Recht von den meisten Schriftstellern als Ausschlufs der kognatischen Succession aufgefafst. H. A. Zachariä Bd. I § 66 S. 350 N. 6; Grotefend, § 398 N. 6; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 57, Hausgesetze Bd. III S. 624 ff., in Marquardsens Handb. des öffentlichen Rechtes S. 48; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 39 S. 168; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 13 S. 222; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 884; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 193; Bornhak, Preufs. Staatsr. Bd. I S. 172; Grafsmann im Archiv für öffentl. Recht Bd. VI S. 498; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 42; Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 15; Adam a. a. O. S. 17 ff.; Adamczyk a. a. O. S. 81 ff. — And. Ansicht: Heffter, Sonderrechte § 120; Held Bd. II § 343 S. 260; Ostrogorski, Die Frau im öffentlichen Recht, übersetzt von Franziska Steinitz, Leipzig 1897, S. 11, weil die Kognaten nicht ausdrücklich ausgeschlossen seien. Da aber nach deutschem Staatsrecht für das Erbrecht der Kognaten keinerlei Vermutung spricht, so kann die blofse Nichterwähnung derselben nicht als Einräumung des Successionsrechtes an sie angesehen werden. S.-Alt. G. G. § 13, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 5, Old. St. G. G. Art. 17 §§ 1 u. 2, Reufs ä. L. Verf. § 3, Reufs j. L. Ges. vom 10. Juni 1856 § 8, Mecklenb. Hausges. § 6.

[3] Bayr. Verf. Tit. II §§ 4–5, Sächs. Verf. §§ 6 u. 7, Württ. Verf. § 7, Bad. Haus- und Familienst. § 3, Hess. Verf. § 5, S. Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 2, Wald. Verf. § 15, Schaumb.- Lipp. Verf. Art. 3, Schwarzb.-Rud. G., betr. Ergänzung des G. G. vom 1. Juni 1896 Art. 2, Schwarzb.-Sondh.

fassungen oder neueren Hausgesetze über diesen Gegenstand nicht existieren, mufs zur Entscheidung der Frage, ob ein eventuelles Erbrecht der Kognaten besteht, auf das ältere Recht des betreffenden Fürstenhauses zurückgegangen werden; bei früheren Reichslehen spricht jedenfalls die Vermutung gegen die kognatische Succession.

In denjenigen Familien, in welchen die eventuelle Thronfolgeberechtigung der Kognaten anerkannt ist, war es früher üblich, seitens der Prinzessinnen des Hauses, namentlich bei ihrer Verheiratung sogenannte Verzichte „auf den ledigen Anfall" ausstellen zu lassen, d. h. Verzichte auf die Thronfolge bis zum Aussterben des Mannsstammes. Diese Sitte besteht auch jetzt noch in vielen Fürstenhäusern fort[4]. Doch beruht der Ausschlufs der weiblichen Linie nicht auf den Verzichten, sondern auf gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Normen, welche durch die Verzichte nur eine ausdrückliche Bekräftigung erhalten. Die Frage, wer bei einer eventuellen kognatischen Succession als der zuerst Berufene anzusehen ist, haben einzelne Verfassungen ausdrücklich entschieden. Sie lassen in der Regel die Nähe des Verwandtschaftsgrades zu dem verstorbenen Herrscher, bei gleichem Verwandtschaftsgrade das natürliche Alter mafsgebend sein[5]. In Ermangelung anderweiter Festsetzungen erfolgt die Berufung der Kognaten nach denselben Grundsätzen wie die des Mannsstammes, also wenn ihr Anspruch aus einer Zeit stammt, wo die Primogeniturordnung bereits eingeführt war, nach Erstgeburtrecht und Linealerbfolge[6]. Die früher vielfach ventilierte Frage, ob in diesem Falle die Erbtochter, d. h. die von dem letzten Besitzer abstammende oder mit ihm den nächsten gemeinsamen Stammvater habende weibliche Person oder Linie oder die Regredienterbin, d. h. die früher durch den Mannsstamm ausgeschlossene

L. G. G. § 10, G. betr. Ergänzung des L. G. G. vom 14. Aug. 1896. Für Lippe: Test. Simons VI. von 1597 Nr. 8 (H. Schulze, Hausges. Bd. II S. 157). Doch stehen nach den Bestimmungen der bayrischen und sächsischen Verfassung die Kognaten hinter den Erbverbrüderten zurück.

[4] Bayr. Familienstatut Tit. V § 3, Bad. Haus- und Familienstatut § 2, K. Sächs. Hausges. § 15.

[5] Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. § 5, Wald. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3. Die betreffenden Urkunden haben den Ausdruck „Nähe der Verwandtschaft". Dieser deutet auf das Gradualsystem, nicht auf das Graduallinealsystem hin, wie eine vielfach verbreitete Ansicht (Reyscher, Publizistische Versuche S. 275 ff.; Zöpfl Bd. I § 253 S. 709 N. 8; H. Schulze, Deutsch. Staatsr. Bd. I § 101 S. 237; Adamczyk a. a. O. S. 77 ff.; Pagenstecher a. a. O. S. 76) annimmt. Übereinstimmend: R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. Bd. I § 25 S. 163, 166 N. 14. — Nach der Sächs. Verf. § 7 entscheidet in erster Linie der Verwandtschaftsgrad, bei gleichem Grade das Alter der Linie und in derselben Linie das Alter der Person, in Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen Nähe der Verwandtschaft im Sinne des Lineal-Gradualsystems, eventuell höheres Alter (Schwarzb.-Rud. G. vom 1. Juni 1896 Art. 2, Schwarzb.Sondh. G. vom 14. Aug. 1896).

[6] Ausdrücklich setzen dies fest: Bayr. Verf. Tit. II § 5, Bad. Haus- und Familienstatut § 3, Braunschw. N. L. O. § 14.

weibliche Person oder Linie bevorzugt sei, ist in neuerer Zeit mit allgemeiner Übereinstimmung zu Gunsten der Erbtochter entschieden worden [7].

Die Frage, ob bei der kognatischen Erbfolge in demselben Grade oder derselben Linie das männliche Geschlecht einen Vorzug begründet oder ob dasselbe sogar den Vorzug der Linie oder des Grades überwindet, ist nach dem speciellen Recht des betreffenden Fürstenhauses zu entscheiden [8].

Die Kognaten werden sofort nach ihrem Eintritt in die Regierung der bestehenden Erbfolgeordnung unterworfen, so daſs also auch bei ihnen Vorzug des Mannsstammes und Linealerbfolge mit Primogeniturordnung gilt [9].

## § 89.

Die Fähigkeit zur Thronfolge ist an gewisse besondere Erfordernisse hinsichtlich der Abstammung geknüpft.

Das Descendentenverhältnis muſs ein wirkliches und eheliches sein. Adoption begründet kein Successionsrecht [1], ebensowenig uneheliche Abstammung. Auch nicht bei nachfolgender Legitimation [2].

---

[7] H. A. Zachariä Bd. I § 73 S. 375 ff.; Zöpfl Bd. I § 253 S. 708; Held Bd. II § 346 S. 263; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 264, 17. Aufl. von Cosack § 311; Beseler, Deutsches Privatrecht § 173; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 101 S. 235 N. 1; E. Meier a. a. O. S. 885; Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts § 57; Adam a. a. O. S. 30 ff.; R. Friedrich; Die Succession der Regredienterbin und der Erbtochter, Breslau 1883.

[8] H. A. Zachariä Bd. I § 73 S. 378, Zöpfl Bd. I § 253 S. 712 wollen den Vorzug des Geschlechtes bei gleicher Linie und gleichem Grade anerkennen, Held Bd. II § 346 S. 264 räumt demselben eine unbedingte Geltung ein und Grotefend § 392 will ihm nicht einmal in derselben Linie eine Bedeutung zugestehen. Ein allgemeines Prinzip läſst sich aber, wie auch v. Gerber § 30 S. 95 hervorhebt, in dieser Frage nicht aufstellen. Selbst die Grundsätze des gemeinen Lehnrechts über diesen Punkt sind bestritten. Vgl. v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 271, 17. Aufl. von Cosack § 318. Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 358; Beseler, Deutsches Privatrecht § 166.

[9] Bayr. Verf. Tit. II § 5, Sächs Verf. § 7, Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. § 5, Schw.-Sondersh. L. G. G. § 13, Wald. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3.

[1] Durch Hausgesetze ist den Mitgliedern des fürstlichen Hauses die Adoption häufig ganz untersagt. Bayr. Familienstatut Tit. II § 5, Sächs. Hausges. § 13, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 97, Wald. Hausges. § 12.

[2] Das Institut der Legitimation war dem alten deutschen Rechte fremd und ist beim hohen Adel niemals recipiert worden. Früher bestand Streit, ob auch die sogenannten Mantelkinder, d. h. die durch die nachfolgende Ehe legitimierten Personen von der Succession ausgeschlossen seien. Die Frage ist mit Recht von der neueren Wissenschaft fast einstimmig bejahend entschieden worden. H. A. Zachariä Bd. I § 67 S. 351 ff.; Grotefend § 390; Held Bd. II § 325 S. 226; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 39 S. 166; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 57, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 94 S. 215; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 25; Heffter, Sonderrechte

Hinsichtlich der Form der Eheschliefsung gelten für die Mitglieder der fürstlichen Familien die gewöhnlichen Grundsätze des Civilrechtes. Der Abschlufs der Ehe kann demnach jetzt rechtsgültig nur vor dem Standesbeamten erfolgen[3]. Die früher zulässige Stellvertretung der Verlobten ist, soweit sie observanzmäfsig war, auch bei der Willenserklärung vor dem Standesbeamten aufrechterhalten worden. Über die Notwendigkeit und die Formen des Aufgebotes entscheidet ebenfalls das Herkommen. Die Ernennung der Standesbeamten für die fürstlichen Familien und die Bestimmung über die Art der Führung und Aufbewahrung der Standesregister erfolgt durch Anordnung des Landesherrn[4]. Durch die Einführung der Civilehe hat auch die Frage, ob ein protestantischer Landesherr eine sogenannte Gewissensehe, d. h. eine ganz formlose Ehe, schliefsen könne[5], ihre Erledigung gefunden.

In Bezug auf die materiellen Erfordernisse der Eheschliefsung sind ebenfalls die Vorschriften des Civilrechtes als mafsgebend zu erachten. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Einwilligung der Eltern zu der Ehe[6].

Aufserdem bestehen aber nach Hausgesetzen, Verfassungen und Gewohnheitsrecht noch besondere Voraussetzungen für die Ehen der Mitglieder fürstlicher Familien, von deren Vorhandensein die Erzeugung successionsfähiger Descendenz abhängig ist. Diese sind: die Einwilligung des Monarchen zu der betreffenden Ehe und die Ebenbürtigkeit derselben.

Das Erfordernis der Einwilligung des Monarchen versteht sich nicht von selbst[7]; die Einwilligung ist daher nur da notwendig, wo entweder die Landes- oder Hausgesetze oder die Observanz des Hauses sie ausdrücklich verlangen[8]. Die Folge der

---

§ 77; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 274 N. 4; Beseler, Deutsches Privatrecht § 169; Stobbe, Deutsches Privatrecht Bd. I § 44. — Anderer Ansicht: Zöpfl Bd. I § 235 S. 655.

[3] R. G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliefsung vom 6. Febr. 1875, §§ 41 und 42. B. G. B. § 1317, 1318.

[4] R. G. vom 6. Febr. 1875 § 72.

[5] Sie wurde meistens bejaht, H. A. Zachariä Bd. I § 67 S. 352; Zöpfl Bd. I § 219 S. 606; Held Bd. II § 328 S. 230; Grotefend § 391, ist aber richtiger zu verneinen, H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 57; Heffter, Sonderrechte §§ 56 u. 57.

[6] R. G. über die Beurkundung des Personenstandes etc. §§ 29 u. 36. B. G. B. §§ 1305, 1307, 1308.

[7] H. A. Zachariä Bd. I § 68 S. 355; Zöpfl Bd. I § 217 S. 598; Held Bd. II § 329 S. 232; Grotefend § 394; H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 95 S. 216 ff.

[8] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Familienstatut Tit. II § 1, Sächs. Hausges. § 8, Württ. Verf. § 8, Hausges. Art. 18, Hess. Verf. § 5, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 9, S.-Altenb. G. G. § 28, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 6, Hausges. Art. 93, Old. Hausges. Art. 8, Wald. Hausges. § 8, Braunschw.-Lüneburger Hausges. für das Gesamthaus, die Vermählung der Prinzen und Prinzessinnen betreffend, vom 19. Oktober 1831 Art. 1, Meckl. Hausges. § 5, Beschlufs der drei regierenden Herren zu Reufs vom 10. Nov. 1844 (H. Schulze, Hausgesetze

fehlenden Einwilligung ist die Successionsunfähigkeit der Descendenz [9], nach einzelnen Hausgesetzen sogar die Nichtigkeit der Ehe [10]. Die nachträgliche Einwilligung zu einer ursprünglich ohne dieselbe geschlossenen Ehe hat keinerlei rechtliche Wirkung. Denn die Nichtbeobachtung der betreffenden Vorschrift ist eine Verletzung objektiver Rechtssätze, keine Verletzung subjektiver Rechte des Monarchen, deren Folgen durch die Ratihabition oder den Verzicht desselben gehoben werden könnten [11].

Ebenbürtig sind die Ehen der Mitglieder eines regierenden deutschen Fürstenhauses nur dann, wenn sie mit einer Person geschlossen werden, welche aus einem jetzt oder ehemals regierenden deutschen oder ausländischen Fürstenhause oder aus einem ehemals reichsständischen Hause stammt und von ihrem eigenen Hause als ebenbürtig anerkannt wird. Nicht ebenbürtige Ehen heiſsen Miſsheiraten. Die Ebenbürtigkeit ist ein Grundsatz des gemeinen Rechtes [12]. Nach altem deutschen Recht galt jede Ehe eines freien

---

Bd. II S. 356). Die Einwilligung zu den Ehen der Prinzen und Prinzessinnen des Hauses wird aber observanzmäſsig auch in den meisten andern deutschen Fürstenhäusern erfordert, so namentlich im preuſsischen Königshause. v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 39 S. 166; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 57; Hausgesetze Bd. III S. 616.

[9] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Familienstatut Tit. II § 3, Württ. Verf. § 8, Hess. Verf. § 5, S.-Altenb. G. G. § 28, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 6, Hausges. Art. 96, Old. Hausges. Art. 11, Wald. Hausges. § 11, Braunschw.-Lüneb. Hausges. Art. 4, Meckl. Hausges. § 5, Reuſs. Beschl. vom 10. Nov. 1844.

[10] K. Sächs. Hausges. § 9 bei Ehen der Prinzen des Hauses.

[11] Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147; v. Gerber § 30 S. 94 N. 4; Grotefend § 394; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 46.

[12] Über das Erfordernis der Ebenbürtigkeit in den deutschen Fürstenhäusern bestehen drei Ansichten. Die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller teilt die hier vertretene Ansicht. J. St. Pütter, Über Miſsheiraten teutscher Fürsten und Grafen, Göttingen 1796; Chr. G. Göhrum, Geschichtliche Darstellung der Lehre von der Ebenbürtigkeit nach gemeinem deutschen Rechte, 2 Bde., Tübingen 1846; K. F. Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 202; H. A. Zachariä Bd. I § 68 S. 356 ff.; v. Gerber § 30 S. 94 und Deutsches Privatrecht § 224 N. 7; Beseler, Deutsches Privatrecht § 171; Stobbe, Deutsches Privatrecht Bd. I § 44; H. Schulze, Art. „Ebenbürtigkeit" im Staatswörterbuch Bd. III S. 187 ff., Preuſs. Staatsrecht § 57, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 96 S. 218 ff., Deutsches Fürstenrecht S. 1364 ff.; Brockhaus in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. I S. 581 ff.; E. Meier ebenda Bd. III S. 884; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 191; Laband, Die Thronfolge im Fürstentum Lippe, Freiburg i. Br. 1891, S. 4 ff.; Cosack in Marquardsens Handbuch. S. 9; Seidler a. a. O. S. 64. — Dagegen halten J. J. Moser, Familienstaatsrecht derer teutscher Reichsstände Cap. XIV §§ 55 u. 59 und A. W. Heffter, Über Ebenbürtigkeit, Standesgleichheit und Standesungleichheit, in seinen Beiträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrecht S. 1 ff., und Sonderrechte §§ 58—66 nach gemeinem Rechte schon jede Ehe mit einer Person von Adel für ebenbürtig. Dies scheint auch die Meinung des Reichsgerichtes (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XXXII S. 147 ff.) zu sein. — Zöpfl Bd. I §§ 220—226 S. 607 ff. und Über Miſsheiraten in den deutschen regierenden Fürstenhäusern, Stuttgart 1853, dem sich Held Bd. II § 330 S. 234 ff. und Grotefend § 396 angeschlossen haben, behauptet, daſs ein

Mannes mit einer freien Frau für ebenbürtig, und der Begriff der Mifsheirat bestand nur in dem Verhältnis von Freien zu Unfreien. Als aber seit dem dreizehnten Jahrhundert eine schärfere Sonderung der Geburtsstände eintrat, gewann die Ebenbürtigkeit auch für die verschiedenen Klassen der Freien zu einander Bedeutung. Namentlich bildete sich bei dem hohen Adel Deutschlands, d. h. bei den reichsständischen Geschlechtern, ein gemeines Gewohnheitsrecht aus, nach welchem jede Ehe mit einer Person, welche nicht einem reichsständischen Hause entstammte, als eine Mifsheirat angesehen wurde. Gegenüber dem strengen Festhalten der Fürstenhäuser an diesem Prinzip erwies sich auch die romanistische Doktrin als machtlos, welche auf Grund von Bestimmungen des römischen Rechtes jede Ehe mit einer freien Person als ebenbürtig angesehen wissen wollte. Die Anschauungen des hohen Adels über diese Frage fanden einen gleichzeitigen Ausdruck in den Hausgesetzen. Auch pflegte man seit dem vierzehnten Jahrhundert bei unebenbürtigen Ehen die Wirkungen der Mifsheirat durch einen besonderen Vertrag festzusetzen, d. h. zu bestimmen, dafs Gemahlin und Kinder am Stande und Range des Gemahls und Vaters keinen Anteil haben und dafs letztere in Landesregierung, Stamm- und Lehngüter nicht succedieren sollten. Solche Ehen, welche zuerst beim mailändischen Adel erwähnt werden[13], wahrscheinlich aber mit der altgermanischen Kebsehe zusammenhängen, hiefsen morganatische Ehen, Ehen zur linken Hand, Ehen ad legem Salicam[14]. Die Folgen der unebenbürtigen Ehen wurden jedoch häufig durch kaiserliche Standeserhöhungen der Gemahlin oder der Kinder beseitigt. Die Reichsstände setzten es daher durch, dafs in die W. C. Karls VII. von 1742[15] ein Passus aufgenommen wurde, durch welchen der Kaiser versprach, „den aus unstreitig notorischer Mifsheirat oder einer gleich anfangs eingegangenen morganatischen Heirat erzeugten Kindern eines Standes des Reiches oder aus solchem Hause entsprossenen Herren, zur Verkleinerung des Hauses, die väterlichen Titel, Ehren und Würden nicht beilegen, viel weniger dieselben zum Nachteil der wahren Erbfolger und ohne deren besondere Einwilligung für ebenbürtig und successionsfähig erklären zu wollen". Durch die Auflösung des Reiches ging in den Rechtsgrundsätzen über diesen Gegenstand keinerlei Änderung vor sich. Es wurde nur die Ebenbürtigkeit der ehemals reichsständischen, bei Gelegenheit der Gründung des Rheinbundes mediatisierten Geschlechter mit den regierenden Fürstenhäusern durch Art. 14 der B. A. ausdrücklich anerkannt.

---

Erfordernis der Ebenbürtigkeit für die Ehen von Mitgliedern der Fürstenhäuser nach gemeinem Recht überhaupt nicht existiere, sondern nur auf Grund besonderer Vorschriften der Hausgesetze bestehe.

[13] II Feud. 29.

[14] H. Brunner, Art. „Morganatische Ehen" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 804 ff.; Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte S. 302.

[15] W. C. Art. 22 § 4.

Der Grundsatz der Ebenbürtigkeit für die Ehen der Mitglieder regierender deutscher Fürstenhäuser hat in den meisten neueren Verfassungsurkunden eine ausdrückliche Festsetzung gefunden[16]. Als gemeines Recht gilt er jedoch auch ohne eine solche. Aber seine Anwendbarkeit ist nur subsidiär, er wird also durch anderweite hausgesetzliche Bestimmungen oder ein entgegenstehendes Herkommen des betreffenden Fürstenhauses ausgeschlossen[17]. Dies ist namentlich für die früheren reichsgräflichen Häuser von Wichtigkeit, welche regelmäfsig einer milderen Auffassung folgten und Ehen mit Damen von altem Adel für ebenbürtig hielten.

Die Folge einer nicht ebenbürtigen Ehe ist die Successionsunfähigkeit der daraus hervorgegangenen Descendenz. In früherer Zeit galt der Grundsatz, dafs mit Zustimmung aller Agnaten einer Mifsheirat die Wirkung einer ebenbürtigen Ehe beigelegt, die daraus entsprossenen Personen also für successionsfähig erklärt werden könnten. Derselbe entsprach einer Staatsauffassung, nach welcher die Succession eines unebenbürtigen Sprosses eine Verletzung der wohlerworbenen Rechte der Agnaten war. Nach heutiger Anschauung stehen aber einer solchen Nachfolge nicht subjektive Ansprüche, sondern objektive Rechtssätze entgegen. Um unebenbürtige Descendenz für successionsfähig zu erklären, genügt daher nicht eine Einwilligung der Agnaten[18], sondern es ist ein Akt der Gesetzgebung, und zwar, je nachdem die Feststellung der Ebenbürtigkeit durch die Verfassung oder durch Hausgesetze erfolgt ist, entweder ein Akt der Verfassungs- oder ein unter Mitwirkung der Volksvertretung zu erlassender Akt der Hausgesetzgebung erforderlich. Bei der letzteren kann allerdings eine Mitwirkung der Agnaten stattfinden, die aber auch in diesem Falle

---

[16] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Württ. Verf. § 8, Hess. Verf. § 5, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 6, Braunschw. N. L. O. § 14, Sächs. Hausges. § 11, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 94, Old. Hausges. Art. 9, Wald. Hausges. § 7, Meckl. Hausges. § 6. In anderen Häusern ist er unzweifelhaftes Herkommen, so namentlich auch im hohenzollernschen Hause (H. Schulze, Hausges. Bd. III S. 615).

[17] H. A. Zachariä Bd. I § 68 S. 359 N. 8; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 57, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 96 S. 222; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 224 N. 7. Da demnach allgemein anerkannt ist, dafs über die Ebenbürtigkeit in erster Linie die Hausgesetze oder das Herkommen des einzelnen Fürstenhauses entscheidet, so spitzt sich die Streitfrage wesentlich dahin zu, ob die Vermutung für oder gegen das Erfordernis der Ebenbürtigkeit spricht. Völlig verkannt ist dies in der Schrift des Frh. v. Weihe-Eimcke, Die rechtmäfsigen Ehen des hohen Adels des heiligen römischen Reiches deutscher Nation, Prag 1895.

[18] Dies wird auch jetzt noch von der Mehrzahl der Schriftsteller angenommen. Göhrum Bd. II S. 398; Heffter, Sonderrechte § 64; Zöpfl Bd. I § 226 S. 633; v. Gerber § 30 S. 94; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. Bd. I § 96 S. 223; E. Meier a. a. O. S. 884; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 191; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 404.

nicht den Charakter eines Verzichtes auf wohlerworbene Rechte hat[19].

Die Form der morganatischen Ehe ist auch jetzt noch bei Mifsheiraten in den deutschen Fürstenhäusern üblich, obwohl sich deren Wirkungen von selbst verstehen.

Jedes Mitglied des Fürstenhauses, welches den hinsichtlich der Abstammung vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht, ist zur Nachfolge berechtigt[20]. Früher wurde aufserdem noch körperliche und geistige Fähigkeit des Berechtigten gefordert, während nach den neueren Verfassungen die Regierung auch im Falle einer solchen Unfähigkeit übergeht und nur die Ausübung der Regierungsrechte statt durch den Monarchen, durch einen Regenten erfolgt[21]. Selbst die eigentümliche Bestimmung der Württemberger Verfassung[22], nach welcher der König sich zu einer der christlichen Kirchen bekennen mufs, ist nicht so zu verstehen, dafs der zum Throne Berufene in Ermangelung dieses Erfordernisses als successionsunfähig zu betrachten sei[23].

## § 90.

Nach dem Aussterben der durch Verwandtschaft zur Thronfolge berufenen Personen kann eine Succession kraft Erbvertrages oder Erbverbrüderung stattfinden. Die Erbverträge und Erbverbrüderungen unter den deutschen Fürstenhäusern verdanken ihre Entstehung zwar der privatrechtlichen Auffassung, welche in den deutschen Territorien zur Reichszeit vorherrschte. Aber die in den staatlichen Anschauungen vor sich gegangene Umbildung hat nicht ihre Aufhebung zur Folge gehabt, sondern nur den ursprünglich privatrechtlichen Titel in einen staatsrechtlichen verwandelt. Auch durch die Auflösung des Reiches sind die Vereinbarungen nicht berührt worden[1]. In den neueren Ver-

[19] Vgl. § 86 S. 233. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 192; Haucke a. a. O. S. 115; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 27; Pagenstecher a. a. O. S. 69. Diesen Grundsätzen entsprechend ist in neuerer Zeit in mehreren Staaten verfahren worden. In Sachsen-Meiningen hat das G. vom 9. März 1896 Art. 1 eine Ehe, deren Ebenbürtigkeit bestritten war, als ebenbürtig anerkannt; in Schwarzburg-Rudolstadt (G. vom 1. Juni 1896 Art. 1) und Schwarzburg-Sondershausen (G. vom 14. Aug. 1896) ist ein unebenbürtiger Sprofs des Fürstenhauses für ebenbürtig erklärt worden.

[20] Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXI S. 199 ff.

[21] Vgl. § 92. — Den Ausschlufs unheilbar Geisteskranker von der Regierungsnachfolge will Hancke, Regentschaft und Stellvertretung S. 14 und den Ausschlufs aller regierungsunfähigen Personen Pagenstecher a. a. O. S. 76 als einen Grundsatz des gemeinen Rechtes da aufrechterhalten, wo nicht die Verfassung etwas anderes bestimmt.

[22] Württ. Verf. § 5.

[23] Fricker a. a. O. S. 226; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 55.

[1] Hierin stimmen fast alle neueren Schriftsteller überein. H. A. Zachariä Bd. I § 74 S. 380 ff; Zöpfl Bd. I § 255 S. 721; Held Bd. II § 341 S. 258; Grotefend § 381; v. Gerber § 29 S. 91; H. Schulze,

fassungen haben sie zum Teil eine ausdrücklickliche Bestätigung gefunden, ja es ist sogar den Erbverbrüderten oft ein Vorzug vor den Kognaten des Hauses eingeräumt worden[2]. Aber auch das Stillschweigen der Verfassungen bedeutet die Fortdauer der bestehenden Erbverträge. Eine Aufhebung derselben würde einen ausdrücklichen Ausspruch erfordern. Eine solche vorzunehmen ist der Staat staatsrechtlich befugt, da er das Recht besitzt, die bestehende Thronfolgeordnung zu ändern. Niemals dürfen die Ansprüche der Erbverbrüderten zu einer Teilung des Staatsgebietes führen[3]. Neue Erbverträge erfordern die Zustimmung der gesetzgebenden Organe und zwar regelmäfsig unter Beobachtung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen[4].

Ehemalige kaiserliche Eventual- oder Gesamtbelehnungen sind dagegen nicht mehr als Rechtstitel für eine Regierungsnachfolge in den deutschen Staaten anzusehen. Der Lehnsverband, in dem die deutschen Territorien früher standen, hat mit der Auflösung des deutschen Reiches aufgehört zu existieren. Durch das Aussterben eines deutschen Fürstenhauses findet keine Lehnseröffnung statt, welche die notwendige Voraussetzung des Eintrittes eines Eventualbelehnten ist[5]. Ebensowenig kann durch den ehemaligen Besitz von lehnsherrlichen Rechten ein Successionsanspruch begründet werden. Da die deutschen Staaten keine Lehen

---

Preufsisches Staatsrecht § 59, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 102 S. 240, Deutsches Fürstenrecht S. 1371. Anderer Ansicht: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 194, der den Erbverträgen alle rechtliche Wirkung abspricht und nur politische Bedeutung zuerkennt. — Eine Übersicht der für Deutschland wichtigen Erbverbrüderungen giebt H. A. Zachariä a. a. O. S. 381 N. 2. — Über die Erbverbrüderung zwischen den Häusern Brandenburg, Sachsen und Hessen vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 39 S. 168 N. 1; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 59; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 132 ff.; E. Loening, Die Erbverbrüderungen zwischen den Häusern Sachsen und Hessen, und Sachsen, Brandenburg und Hessen, Frankfurt a. M. 1867; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 178 ff., der die Fortdauer ihrer Wirksamkeit bezweifelt. Dasselbe thut Grafsmann im Archiv für öffentl. Recht Bd. VI S. 499; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 43. Dagegen hebt Cosack ebenda S. 11 ausdrücklich die Gültigkeit hervor. Ein Abdruck der wichtigeren Urkunden bei H. Schulze, Hausgesetze Bd. II S. 36 ff.

[2] Bayr. Verf. Tit. II §§ 4 u. 5, Sächs. Verf. § 7, Hess. Verf. § 5.

[3] So mit Recht Pagenstecher a. a. O. S. 106 ff. gegen Cosack a. a. O. S. 11. Vgl. auch Jellinek in Schmollers Jahrb. Bd. XX S. 1034.

[4] Grotefend § 382; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 59, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 102 S. 241; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 886; im wesentlichen übereinstimmend auch Zöpfl Bd. I § 255 S. 722.

[5] Für das Successionsrecht der Eventualbelehnten erklären sich: H. A. Zachariä Bd. I § 74 S. 385; Zöpfl Bd. I § 258 S. 728; v. Gerber § 29 S. 91; Mejer, Einleitung S. 136; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 104 S. 242; dagegen: Held § 340; Grotefend § 380. Die Anhänger des Successionsrechtes berufen sich darauf, dafs durch die Eventualbelehnung ein dingliches Recht begründet werde. Diese Argumentation findet aber nur auf privatrechtliche Lehnsbesitzungen Anwendung; es giebt keine dinglichen Rechte an Staaten.

mehr sind, so ist auch kein Heimfall derselben an den Lehnsherrn möglich[6]. Doch bewahren die aus Eventual- und Gesamtbelehnungen herrührenden Titel da ihre fortdauernde Bedeutung, wo sie eine ausdrückliche völkerrechtliche Bestätigung gefunden haben. Eine solche besteht im Verhältnis der Rheinbundsfürsten zu einander infolge der Festsetzungen des Artikels 34 der Rheinbundsakte[7].

Ist beim Aussterben eines Fürstenhauses ein Successionsberechtigter nicht vorhanden, so mufs durch ein besonderes Gesetz für die Nachfolge Sorge getragen werden[8].

### 3. Beendigung und Übergang der Regierung.

### § 91.

Die Beendigung der Regierung kann nur durch zwei Ereignisse stattfinden: Tod des Monarchen oder freiwillige Entsagung desselben[1]. Da der Anspruch auf die Regierung kein Privatrecht des Monarchen ist, so darf der Verzicht nicht zu Gunsten einer bestimmten Person, auf Zeit, Bedingung oder Widerruf erfolgen. Der Verzicht ist kein Regierungsakt, erfordert also auch keine Gegenzeichnung eines Ministers[2]. Die Folge der Entsagung ist die Erledigung des Thrones und der Eintritt des nächsten Successionsberechtigten. Die nach der Thronentsagung geborene Descendenz mufs, sofern sie den für die Abstammung vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht, für successionsfähig erachtet

---

6 Für die Ansprüche des Lehnsherrn: Zöpfl Bd. I § 259 S. 729; v. Gerber § 29 S. 91; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 104 S. 243. — Dagegen: H. A. Zachariä Bd. I § 36 S. 160.

7 Auf die lehnsherrlichen Rechte finden dagegen die Worte des Artikels „droits éventuels de succession“ keine Anwendung. H. A. Zachariä a. a. O. N. 26. And. Ansicht: A. Breslauer, Zur Interpretation des 34. Artikels der Rheinbundsakte S. 29 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 104 S. 243.

8 Ausdrücklich erklärt dies das oldenb. St. G. G. Art. 18.

1 Einen weiteren Rechtsgrund der Beendigung giebt es nicht, namentlich kein Entsetzungsrecht der Agnaten. Vereinzelte Fälle solcher Entsetzungen, z. B. die des Kaisers Rudolph II. und des Herzogs Karl von Braunschweig, begründen kein allgemeines Gewohnheitsrecht, wie Zöpfl Bd. I § 279 S. 772 ff. annimmt. Vgl. dagegen H. A. Zachariä Bd. I § 84 S. 428; v. Gerber § 32 S. 100; Grotefend § 417; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 45 S. 179; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 73, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 116 S. 276 ff.; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 144; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 201; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 189 ff; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 56. — Thatsächliche gewaltsame Vertreibungen des Herrschers sind allerdings möglich, bleiben aber für die staatsrechtliche Behandlung aufser Betracht.

2 Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht S. 20; Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. I S. 512 N. 3. And. Ansicht: v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht Bd. I S. 75; Haucke a. a. O. S. 136; Gaupp a. a. O. S. 55.

werden. Sie gelangt aber erst nach der Linie des durch den Verzicht zum Throne Berufenen zur Succession[3].

Der Verzicht auf die Thronfolge kann auch schon vor Antritt der Regierung ausgesprochen werden. Er besitzt jedoch in diesem Falle keinerlei bindende Kraft und darf jeden Augenblick zurückgenommen werden. Auch beschränkt er sich in seinen Wirkungen lediglich auf die Person des Verzichtenden. Selbst seine nach dem Verzicht geborene Descendenz mufs als successionsfähig angesehen werden[4].

Gegenstand der Thronfolge ist lediglich die Staatsgewalt. Die privatrechtliche Erbschaft des verstorbenen Monarchen geht nach den Regeln des Civilrechtes über[5]. Auch die Familiengüter, welche an den jeweiligen Landesherrn fallen sollen, sind nicht Gegenstand der Thronfolge, sondern einer besonderen privatrechtlichen (fideikommissarischen) Erbfolge.

Der Übergang der Staatsgewalt findet ipso jure statt. Dieser Grundsatz hat sich zwar geschichtlich auf der Grundlage altdeutscher Rechtssätze privatrechtlichen Charakters („der Tote erbt

---

[3] Übereinstimmend: H. Schulze, Preufs. Staatsrecht § 74, Lehrb. des deutschen Staatsr. Bd. I § 115a S. 275; Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. I S. 201; Seidler a. a. O. S. 66; Gaupp a. a. O. S. 56. Dieser Grundsatz mufs deshalb aufgestellt werden, weil die Successionsordnung in den deutschen Fürstenhäusern eine Linealerbfolge ist, welche eine Unterbrechung der Linie nicht gestattet. Die Behauptung Frickers a. a. O. S. 205, 206 und 265, dafs die Thronsuccessionsordnung ihrem Wesen nach nur vorwärts, nicht rückwärts schreiten könne, ist in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Sie würde zur Folge haben, dafs die Descendenz des Entsagenden überhaupt nicht zur Succession gelangte, dafs also Personen, welche alle für das Successionsrecht vorgeschriebenen Erfordernisse besitzen, ihr Recht nicht geltend machen könnten, weil sie durch die Successionsordnung nicht gerufen würden.

[4] v. Gerber § 29 S. 92 N. 8 will die nach der Entsagung geborene Descendenz von der Thronfolge ausschliefsen, weil durch den Verzicht die Kette mit dem Ahnherrn unterbrochen sei. Aber die Grundlage der Berechtigung zur Thronfolge ist nicht das noch vorhandene Successionsrecht der Ascendenten, sondern die Verfassung und die Gesetze des Landes. Diese knüpfen den Anspruch auf die Thronfolge lediglich an die Abstammung vom ersten Erwerber, welche durch den Verzicht eines Zwischengliedes auf die ihm zustehenden Rechte nicht beseitigt wird. Auch ist der früher wohl geltend gemachte Gesichtspunkt, dafs durch den Verzicht von den übrigen Agnaten des Hauses Rechte erworben seien, welche nicht verletzt werden dürfen, jetzt nicht mehr mafsgebend. Es liegt endlich kein Grund vor, die später geborenen Nachkommen desjenigen, welcher schon vor Eröffnung der Thronfolge verzichtet, anders zu behandeln als die nachträgliche Descendenz desjenigen, der nach bereits erfolgtem Regierungsantritt entsagt. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 201 ff.; Cosack in Marquardsens Handb. S. 9; v. Stengel ebenda S. 43; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 30 N. 2. Seidler a. a. O. S. 65 hält einen derartigen Verzicht für zulässig, aber nur für obligatorisch verpflichtend.

[5] Dies stellt Zöpfl Bd. I § 264 S. 744 mit Unrecht in Abrede, da im Vermögensverkehr auch der Monarch den privatrechtlichen Vorschriften unterliegt. Selbstverständlich können aber durch die Verfassungen oder Hausgesetze andere Bestimmungen getroffen sein.

den Lebendigen", „le mort saisit le vif") entwickelt; er findet jedoch seine Rechtfertigung in dem Wesen des Staates, welcher in keinem Momente eines Trägers seiner Gewalt entbehren kann. Die bei der Thronbesteigung üblichen Formalitäten sind ohne rechtliche Bedeutung. Auch die dem antretenden Monarchen auferlegte Pflicht, die Beobachtung der Staatsverfassung eidlich oder bei fürstlichem Wort anzugeloben[6], ist kein notwendiges Erfordernis für die rechtliche Ausübung der Regierungsrechte[7], soweit nicht die Verfassung des Landes das Gegenteil vorschreibt[8] [9].

---

[6] Die Versicherung ist abzugeben in Gegenwart des Landtages nach der Preufs. Verf. Art. 54, in einer feierlichen Versammlung des Staatsministeriums unter Zuziehung von Staatsräten, Deputationen oder Präsidenten der Kammern nach der Bayr. Verf. Tit. X § 1, Sächs. Verf. § 138, Reufs ä. L. Verf. § 87, schriftlich nach der Württ. Verf. § 10, Hess. Verf. § 106, S.-Weim. R. G. G. §§ 67 u. 68, S.-Mein. G. G. § 107, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 157 und 158. Braunschw. N. L. O. § 4, Old. St. G. G. Art. 197 und 198, Schw.-Sondh. L. G. G. § 18, Schw.-Rud. G. G. § 47, Reufs j. L. St. G. G. § 103, Wald. Verf. § 17 u. 18. — Eine eidliche Versicherung verlangen von den angeführten Verfassungsgesetzen das preufs., bayr., s.-kob.-goth., oldenb. und wald.

[7] R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. § 27 stellt die Ansicht auf, dafs in Württemberg bis zur Abgabe der Versicherung, die Verfassung beobachten zu wollen, nur eine thatsächliche, nicht eine rechtliche Ausübung der Regierungsrechte stattfinde und dafs die Verweigerung der Angelobung einen Verzicht auf die Regierung enthalte. Sie ist aber weder durch den Wortlaut, noch durch die Entstehungsgeschichte der württembergischen Verfassung, noch auch durch einen Hinweis auf die älteren Rechtszustände Württembergs zu rechtfertigen. Die Theorie ist von v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht § 156 Bd. II S. 343 für Preufsen acceptiert worden, während alle übrigen Schriftsteller sich dagegen erklärt haben. Vgl. Reyscher, Publizistische Versuche S. 278; Held Bd. II § 349 S. 272 N. 2; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 63, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 106 S. 246; Laband, Staatsr. Bd. I § 25 S. 193; Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXI S. 243 ff.; F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1024 ff.; Ulbrich, Lehrbuch des österreich. Staatsrechts § 58; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 54 ff.; Gareis in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. I S. 93; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 200; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 184 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 106; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 55; Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 256 ff.; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatsr. Bd. I § 14 S. 227.

[8] Wahrscheinlich nach dem Vorbilde der belgischen Verf. vom 25. Febr. 1831 Art. 79 haben das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 159 und das Oldenb. St. G. G. Art. 197 § 3 bestimmt, dafs der Monarch bis zur Ableistung des Verfassungseides keinerlei Regierungshandlungen ausüben darf. Die Regierung wird inzwischen vom Staatsministerium geführt. — Ähnliche Bestimmungen enthält auch die Reufs ä. L. Verf. Art. 88.

[9] In älterer Zeit wurde, da man den Regierungsnachfolger als Singularsuccessor anzusehen pflegte, oft die Frage erörtert, ob derselbe an die Regierungshandlungen seines Vorgängers gebunden sei. Da der Staat in seinen Rechtsbeziehungen durch den Regierungswechsel absolut nicht berührt wird, so sollte dieselbe, wie v. Gerber § 31 S. 98 mit Recht bemerkt, vom Standpunkte des heutigen Staatsrechtes gar nicht aufgeworfen werden. Die Bestimmungen einzelner Verfassungen, welche den Nachfolger ausdrücklich zu dieser Anerkennung verpflichten, wie das S.-Alt. G. G. § 14, das Schw.-Sond. L. G. G. § 14, die Reufs ä. L. Verf. § 5, sind daher mindestens überflüssig.

### 4. Regentschaft und Stellvertretung[1].

### § 92.

Nach älterem deutschen Rechte hatte körperliche und geistige Gebrechlichkeit Erbesunfähigkeit zur Folge. Dieser Grundsatz galt namentlich für Lehnsgüter[2]. Auch in die Landeshoheit konnte eine mit solchen Mängeln behaftete Person nicht succedieren[3]. Dagegen trat im Falle der Minderjährigkeit, nachdem das Angefälle des Lehnsherrn sich verloren hatte, eine vormundschaftliche Verwaltung ein, deren Führung dem nächsten Agnaten gebührte[4]. Die Vermischung der sogenannten Regierungsvormundschaft mit der privatrechtlichen Vormundschaft führte zu einer Anwendung der Grundsätze des römischen Rechtes auf erstere. Es wurden aufser den Agnaten Mutter und Grofsmutter des minderjährigen Landesherrn zu derselben berufen. Neben der gesetzlichen Vormundschaft galt auch eine testamentarische oder durch die Reichsgerichte angeordnete Tutel für zulässig. Man übertrug ferner die Einrichtung der vormundschaftlichen Regierung von dem Falle der Minderjährigkeit auf den der körperlichen und geistigen Unfähigkeit des Landesherrn, und letztere hörte damit auf, ein Ausschliefsungsgrund von der Thronfolge zu sein. Erst die neueren Verfassungen haben den Unterschied zwischen der staatsrechtlichen Regentschaft und der privatrechtlichen Vormundschaft schärfer hervorgehoben[5].

Nach heutigem Recht wird eine Regentschaft notwendig, wenn entweder der Monarch sich aufser stande befindet, selbst die

---

[1] Kraut, Die Vormundschaft nach den Grundsätzen des deutschen Rechtes Bd. III, Göttingen 1859, S 138 ff.; Poezl, Art. „Regentschaft", Staatswörterbuch Bd. VIII S. 563 ff.; R. v. Mohl, Über die ständischen Rechte in Bezug auf Reichsverwesung, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 144 ff.; Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXI S. 199 ff.; v. Kirchenheim, Die Regentschaft, Leipzig 1880; F. Brockhaus, Art. „Regentschaft" in v. Holtzendorffs Recktslexikon Bd. III S. 321 ff.; E. Hancke, Regentschaft und Stellvertretung des Landesherrn nach deutschem Staatsrecht, Breslau 1887; M. Oesfeld, Zur Frage der Regentschaft, Hamburg 1887; F. Peters, Die Regentschaft und Regierungsstellvertretung der deutschen Landesherren, Breslau 1889; Dieckmann, Die Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen im deutschen Staatsrecht, Hannover 1888; J. Grafsmann, Das Recht der Regentschaft in Preufsen und im Deutschen Reiche im Archiv für öffentliches Recht Bd. VI S. 489 ff.; H. Triepel, Das Interregnum, Leipzig 1892.

[2] S. Sp. I 4, II F. 36.

[3] Für die Kurfürstentümer enthält eine Anerkennung des Grundsatzes die G. B. c. XXV § 3.

[4] Vgl. für die Kurfürstentümer G. B. c. VII § 4.

[5] Dagegen ist die Theorie noch längere Zeit von der älteren privatrechtlichen Auffassung abhängig geblieben. Dies gilt namentlich von der Behandlung der „Regierungsvormundschaft" bei Kraut a. a. O. und Zöpfl Bd. I § 238 ff.

Regierung zu führen, oder wenn die Person des Successionsberechtigten zeitweilig ungewiſs ist.

Der erste Fall tritt ein:

1. bei Minderjährigkeit des Monarchen[6]. Der Volljährigkeitstermin für den regierenden Fürsten ist entweder das vollendete achtzehnte[7] oder das vollendete einundzwanzigste[8] Lebensjahr[9]. Da die Festsetzung dieses Termins regelmäſsig auf Bestimmungen der Verfassung beruht, so kann eine Volljährigkeitserklärung des Monarchen zu einem früheren Termine nur durch ein Verfassungsgesetz erfolgen[10]. Die Erteilung von venia aetatis an einen successionsberechtigten Prinzen vor erfolgtem Thronanfall macht diesen zwar privatrechtlich volljährig, ist dagegen nicht im stande, ihm vor erlangtem verfassungsmäſsigen Alter Regierungsfähigkeit beizulegen. Doch haben einzelne Verfassungen dem Institute der venia aetatis auch eine staatsrechtliche Bedeutung beigelegt[11];

2. bei dauernder Verhinderung des Monarchen[12], also bei geistiger oder körperlicher Unfähigkeit oder, da nach vielen Verfassungen der Sitz der Regierung nicht auſser Landes verlegt werden darf[13], bei langer Abwesenheit desselben, namentlich bei einer Abwesenheit, welche ihn im freien Gebrauch seiner Kräfte hindert, z. B. Gefangenschaft.

Der zweite Fall liegt vor, wenn in dem Momente, wo der bisherige Monarch stirbt, seine eigene Witwe oder die Witwe

---

6 Preuſs. Verf. Art 56, Bayr. Verf. Tit II § 9, Sächs. Verf. § 9, Württ. Verf. § 11, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 5, S.-Alt G. G. § 16, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 12, Braunschw. N. L. O. § 16, Old. St. G. G. Art. 20, Schw.-Sondh. L. G. G. § 16, Reuſs j. L. G. vom 10. Juni 1856 § 8, Reuſs ä. L. Verf. §§ 7 u. 8, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 4, Wald. Verf. § 19.

7 Preuſs. Verf. Art. 54, Bayr. Verf. Tit. II § 7, Sächs. Verf. § 8, Württ. Verf. § 8, Braunschw. N. L. O. § 15, Old. St. G. G. Art. 19, Schw.-Sondh. L. G. G. § 15.

8 S.-Mein. G. G. § 4, S.-Alt. G. G. § 15, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 11, Reuſs ä. L. Verf. § 6, Reuſs. Hausstatut vom 1. Dezbr. 1858 (H. Schulze, Hausgesetze Bd. II S. 357), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 12, Wald. Verf. § 16.

9 Eine ganz vereinzelte Bestimmung ist die des mecklenburgischen Hausgesetzes vom 23. Juni 1821 § 2, nach welcher die Volljährigkeit mit vollendetem 19. Lebensjahre eintritt.

10 Übereinstimmend: v. Kirchenheim a. a. O. S. 90 ff.; v. Sarwey, Württembergisches St. R. Bd. I S. 57; Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 227; Hancke a. a. O. S. 41; Dieckmann a. a. O. S. 24; Graſsmann a. a. O. S. 513; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 55.

11 S.-Mein. G. G. § 4, G. vom 9. März 1896 Art. 5, S.-Alt. G. G. § 15, Reuſs ä. L. Verf. § 6, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 11. Für Erteilung der venia aetatis ist bei Prinzen des Hauses der Monarch zuständig, bei dem Monarchen selbst in der Regel die Regentschaft unter Einwilligung eines regierenden Herrn aus einem verwandten Fürstenhause.

12 Vgl. die N. 6 angeführten Verfassungsgesetze mit Ausnahme des S.-Alt. G. G. und der Braunschw. N. L. O., welche nur den Fall der Minderjährigkeit erwähnen.

13 Württ. Verf. § 6, S.-Alt. G. G. § 4, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 5, Braunschw. N. L. O. § 13, Old. St. G. G. Art. 14, Wald. Verf. § 13.

eines Agnaten sich im Zustande der Schwangerschaft befindet und erst durch ihre Niederkunft die Entscheidung über die Person des künftigen Monarchen erfolgt.

Die Notwendigkeit der Regentschaft ist in vielen Fällen, namentlich bei der Minderjährigkeit, aufser allem Zweifel, so dafs es einer besonderen Konstatierung nicht bedarf. In anderen, z. B. bei dauernder Verhinderung, erscheint ein specieller Beschlufs erforderlich[14]. Soweit nicht durch ein vorheriges Specialgesetz besondere Fürsorge getroffen ist, liegt die Entscheidung entweder ausschliefslich in den Händen des Landtages[15] oder es wird zu derselben ein übereinstimmender Beschlufs der Agnaten und des Landtages[16] oder der höchsten Staatsbehörde und des Landtages[17] verlangt[18].

Regent ist nach den Grundsätzen des älteren Rechtes derjenige volljährige regierungsfähige Agnat, welcher der Krone am nächsten steht, d. h. welcher die nächsten Successionsrechte besitzt. An diesem Grundsatz haben auch mehrere neuere Verfassungen festgehalten[19]. Andere dagegen lassen dem nächsten Agnaten die Mutter und Grofsmutter des verhinderten Monarchen[20], voraus-

---

[14] Nach der preufsischen Verfassung Art. 56 hat auch im Falle der Minderjährigkeit des Königs der Landtag über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschliefsen. Er kann also aus besonderen Gründen, z. B. weil der Volljährigkeitstermin sehr nahe bevorsteht, von der Anordnung einer solchen absehen. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 47 S. 181 N. 6; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 57 N. 3. — Anderer Ansicht: Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 205; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 45; Schwartz, Preufsische Verfassungsurkunde S. 163; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatsrecht Bd. I § 16 S. 236.

[15] Preufs. Verf. Art. 56 und 57, Bayr. Verf. Tit II § 11, S. Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 6, Wald. Verf. Art. 22. — Die Berufung des Landtages erfolgt in Preufsen durch den der Krone zunächst stehenden volljährigen Agnaten, nachdem dieser die Regentschaft übernommen hat. Analog sind die Bestimmungen der waldeckischen Verfassung. Dagegen fehlt es in Bayern gänzlich an Festsetzungen darüber, wer zur Berufung der Stände befugt ist. Vgl. v. Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 152; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 230 ff., in Marquardsens Handbuch S. 34.

[16] Sächs. Verf. §§ 10 u. 11, Württ. Verf. § 13, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 15 u. 16, Old. St. G. G. Art. 21, 23 u. 24.

[17] Reufs ä. L. Verf. §§ 9 u. 10.

[18] Die derzeitige Regentschaft im Herzogtum Braunschweig beruht auf dem G., die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse bei einer Thronerledigung betreffend, vom 16. Februar 1879. Sie ist durch den Umstand veranlafst worden, dafs der Herzog von Cumberland wegen der politischen Stellung, die er gegenüber Preufsen und dem Deutschen Reiche einnimmt, zum Antritt der Regierung im Herzogtum nicht zugelassen werden konnte.

[19] Preufs. Verf. Art. 56, Sächs. Verf. § 9, Württ. Verf. § 12, Meckl. Erläuterungsvertr. über den Hamburger Vergl. vom 14. Juli 1755 (H. Schulze, Hausgesetze Bd. II S. 236 ff. Nr. 21 u. 22), Reufs j. L. G. vom 9. Nov. 1893.

[20] S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 6, S.-Alt. G. G. § 16, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 13, Reufs ä. L. Verf. § 7, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 4. Nach letzterer geht jedoch der Mutter der zur Thronfolge berufene Sohn des Monarchen vor.

gesetzt, dafs sie sich nicht anderweit vermählt haben, oder die Gemahlin desselben[21] vorgehen. Oder sie bestimmen, dafs die agnatische Regentschaft nur dann eintritt, wenn nicht der Regierungsvorgänger, sei es allein[22], sei es in Verbindung mit dem Landtage[23], eine anderweite Festsetzung getroffen hat. Ist ein volljähriger fähiger Agnat nicht vorhanden, so kommt die Regentschaft entweder an die Mutter oder Grofsmutter[24] oder an die Gemahlin des Monarchen[25] oder an einen hohen Beamten[26] oder es erfolgt die Wahl des Regenten durch den Landtag[27]. Als volljährig gilt ein Agnat, wenn er das für den Monarchen vorgeschriebene Alter der Volljährigkeit besitzt[28]. Auch hinsichtlich seiner Befähigung sind die für den Monarchen geltenden Grundsätze analog anzuwenden[29].

Die Regentschaft ist keine privatrechtliche Vormundschaft, keine unvollkommene Art der Thronfolge[30], sondern eine Ausübung der monarchischen Befugnisse im Namen des verhinderten Monarchen[31]. Dem Regenten stehen alle Re-

---

[21] S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 17, Reufs ä. L. Verf. § 8, Wald. Verf. § 20.

[22] Bayr. Verf. Tit. II §§ 10 u. 12, S.-Alt. G. G. § 16, Wald. Verf. § 20.

[23] Old. St. G. G. Art. 21 u. 22, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 13 und 17, Braunschw. N. L. O. § 17.

[24] Bayr. Verf. Tit. II § 13, Württ. Verf. § 12, Braunschw. N. L. O. § 18, Old. St. G. G. Art. 22.

[25] Old. St. G. G. Art. 22.

[26] Bayr. Verf. Tit. II § 13. Regent ist in diesem Falle derjenige Kronbeamte, welchen der frühere Monarch dazu bestimmt hat, eventuell der erste fähige Kronbeamte.

[27] Preufs. Verf. Art. 57, Braunschw. N. L. O. § 19.

[28] Da der Agnat mit Erreichung dieses Alters die Fähigkeit hat, selbst Monarch zu werden, so mufs er auch für fähig erachtet werden, den verhinderten Monarchen zu vertreten. Besteht für die Prinzen des Hauses ein anderer Termin als für den Monarchen, so hat dieser nur privatrechtliche Bedeutung und kann deshalb für die Fähigkeit zur Regentschaft nicht mafsgebend sein. Übereinstimmend: H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 69, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 112 S. 263; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 47 S. 182 N. 2; Zorn in der 5. Aufl. desselb. Bd. I § 16 S. 236 N. I; v. Kirchenheim a. a. O. S. 78 ff.; Brockhaus a. a. O. S. 322; Peters a. a. O. S. 33; Dieckmann a. a. O. S. 19, 20; Grafsmann a. a. O. S. 499 ff. — Anderer Ansicht: R. v. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 61; Kraut S. 209; Hancke a. a. O. S. 30.

[29] Das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 20 fordert aufserdem, dafs der Regent protestantischer Konfession sei.

[30] Diese Bezeichnung kommt bei v. Gerber § 34 S. 105 vor. Da aber in den Fällen, in welchen die Einsetzung einer Regentschaft notwendig wird, gar keine Thronerledigung stattfindet, so kann man auch nicht von einer Thronfolge sprechen. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 226.

[31] Vgl. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 145. Für den Fall, dafs die Regentschaft eingesetzt wird, weil eine schwangere Witwe hinterblieben und die Person des Successionsberechtigten unsicher ist, findet die Auffassung allerdings keine Anwendung. In diesem Falle fungiert der Regent als staatliches Organ, ohne Repräsentant einer andern physischen Person zu sein. Vgl. Triepel a. a. O. S. 69, 80.

gierungsrechte des verhinderten Monarchen zu[32], soweit die Verfassung nicht specielle Ausnahmen enthält[33]. Derselbe kann also namentlich unter Beobachtung der Formen der Verfassungsgesetzgebung auch das Staatsgrundgesetz des Landes abändern[34]. Doch ist der Regent nach einzelnen Verfassungen verpflichtet, bei wichtigen Angelegenheiten die Zustimmung der Agnaten[35] oder das Gutachten des Regentschaftsrates einzuholen. Als solcher fungiert in der Regel das Staatsministerium oder die höchste Landesbehörde[36].

Der Regent, obwohl Stellvertreter des verhinderten Monarchen, bleibt Unterthan[37]. Es steht ihm daher weder die monarchische

---

[32] Preufs. Verf. Art. 58, Bayr. Verf. Tit. II § 15, Sächs. Verf. § 12, Württ. Verf. § 15, Old. St. G. G. Art. 25, Schw.-Sondh. L. G. G. § 17, Wald. Verf. § 24.

[33] Solche Ausnahmen kommen allerdings in den deutschen Verfassungen mehrfach vor. Nach der Bayr. Verf. Tit. II § 18 dürfen während der Regentschaft die erledigten Ämter mit Ausnahme der Justizstellen nur provisorisch besetzt, Krongüter nicht veräufsert, heimgefallene Lehen nicht verliehen, neue Ämter nicht eingeführt werden. Vgl. G. vom 26. Oktober 1887. In der Württ. Verf. § 15 ist dem Regenten untersagt die Vornahme von Standeserhöhungen, die Errichtung neuer Hofämter, die Entlassung eines Mitgliedes des Geheimen Rates anders als in Form eines gerichtlichen Erkenntnisses, die Verleihung heimgefallener Lehen. Auch gelten Abänderungen der Verfassung nur für die Dauer der Regentschaft. Das Schw.-Sond. L. G. G. § 17 schliefst während der Dauer der Regentschaft Verfassungsänderungen aus, welche die Rechte des Fürsten schmälern oder demselben neue Verpflichtungen auferlegen.

[34] Die Frage, ob ein Regent zum Erlafs eines neuen Grundgesetzes befugt sei, ist namentlich mit Rücksicht auf die vom König Georg IV. von England als Regent des Herzogtums Braunschweig während der Minderjährigkeit des Herzogs Karl erlassene Landschaftsordnung vom 25. April 1820 erörtert worden. Vgl. Zöpfl, Die Regierungsvormundschaft im Verhältnis zur Landesverfassung, 1830. Für Bayern behauptete Seydel, Bayrisches Staatsrecht 1. Aufl. Bd. I S. 479 ff., die Unzulässigkeit von Verfassungsänderungen während der Regentschaft. Er hat diese Ansicht aber später zurückgenommen (Recht der Regentschaft in Bayern, München 1886, in Marquardsens Handbuch S. 36 ff., Staatsr. 2. Aufl. Bd. I S. 241 ff.). Übereinstimmend: Hancke a. a. O. S. 45 ff.; Peters a. a. O. S. 52; Dieckmann a. a. O.; Stölzle, Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayrischem Staatsrecht im Archiv für öffentl. Recht. Bd. X S. 1 ff. — Kohler in den Annalen des Deutschen Reiches 1888 S. 1 ff. erklärt den Ausschlufs von Verfassungsänderungen während bestehender Regentschaft für unzulässig. Aber die von ihm herangezogene Analogie der lex in perpetuum valitura ist nicht zutreffend. Dieselbe Ansicht vertritt Stölzle a. a. O.

[35] Namentlich bei Verfassungsänderungen. Sächs. Verf. § 13, Old. St. G. G. Art. 25.

[36] Bayr. Verf. Tit. II § 20. Sächs. Verf. § 14, S.-Alt. G. G. § 17, Reufs ä. L. Verf. § 11.

[37] Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 253; Hancke a. a. O. S. 58; Grafsmann a. a. O. S. 526. — Anderer Ansicht: v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 202; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 197; Peters a. a. O. S. 59; Stölzle, Die rechtliche Verantwortlichkeit des Regenten S. 12 ff., Archiv für öffentl. Recht a. a. O. S. 25.

Titulatur, noch ein Anspruch auf die Insignien des Monarchen zu. Seine Integrität ist durch besondere Strafgesetze geschützt, aber Verletzungen des Regenten werden nicht gleich denen des Monarchen bestraft[38]. Er hat auch prinzipiell keine Unverantwortlichkeit für sich in Anspruch zu nehmen. Doch gehen die neueren Verfassungen entschieden von dem Grundsatze aus, dafs er für seine Regierungshandlungen keinerlei Verantwortung trägt. Da für die staatlichen Akte des Regenten das Erfordernis der Gegenzeichnung durch verantwortliche Minister besteht, so sind in diesen die verantwortlichen Träger für seine Regierungshandlungen gegeben. Auch findet auf den Regenten weder die Ministeranklage noch das Disciplinarverfahren gegen Beamte Anwendung. Dagegen bleibt der Regent für solche Handlungen, welche er als blofser Privatmann vornimmt, verantwortlich. Völlig selbstverständlich erscheint dies in civilrechtlicher Beziehung, da bei bürgerlichen Klagen selbst der Monarch vor den Gerichten seines Landes zu Recht steht. Aber auch der Strafe für etwa begangene Verbrechen ist der Regent nicht entzogen; es kann nur während der Dauer der Regentschaft eine Anklage gegen ihn nicht erhoben werden[39]. Der Regent mufs ebenso wie der Monarch die Beobachtung der Staatsverfassung feierlich geloben[40].

Die privatrechtliche Vormundschaft über den minderjährigen Monarchen ist von der Regentschaft verschieden und kein Gegenstand staatsrechtlicher Erörterung.

---

[38] R. St. G. B. §§ 96, 97, 100, 101.

[39] Darüber, dafs der Regent während der Dauer der Regentschaft nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, herrscht ziemliche Einstimmigkeit. Für die Fortdauer der Unverantwortlichkeit auch nach beendeter Regentschaft ohne Unterscheidung von Regierungsakten und anderen Handlungen erklären sich: v. Gerber § 34 S. 109; Zöpfl Bd. I § 243 S. 679; H. Schulze, Preufsisches Staatsr. § 70, Lehrb. des deutschen Staatsr. Bd. I § 113 S. 267; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 63; v. Kirchenheim a. a. O. S. 104 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 202; Brockhaus a. a. O. S. 323; Binding, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 670; Hancke a. a. O. S. 54 ff.; Peters a. a. O. S 60; Dieckmann a. a. O. S. 33 ff.; Grafsmann a. a. O. S. 527 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 45; v. Liszt, Lehrb. des deutschen Strafrechtes S. 116; Stölzle, Die rechtliche Verantwortlichkeit des Regenten, Würzburg 1894. Dagegen: Maurenbrecher, Regierende deutsche Fürsten S. 141 N. 1; H. A. Zachariä Bd. I § 82 S. 420; Held Bd. II § 362 S. 295; Grotefend § 430; Poezl, Staatswörterbuch S. 572; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 66 ff. Zweifelhaft äufsert sich v. Rönne Bd. I § 49 S. 185. Mit den hier entwickelten Ansichten stimmt überein: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 254; Seidler a. a. O. S. 68 und anscheinend auch Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. a. a. O. S. 240 N. 2. Das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 21 sanktioniert ausdrücklich die Unverantwortlichkeit des Regenten.

[40] Preufs. Verf. Art. 58, Bayr. Verf. Tit. II § 16, Sächs. Verf. § 138, Württ. Verf. § 14, Hess. Verf. Art. 107, S.-Weim. R. G. G. § 69, S.-Mein. G. G. § 107, S.-Kob.-Goth. St. G. G. 157, Braunschw. N. L. O. § 20, Old. St. G. G. Art. 197 § 2, Schw.-Sondh. L. G. G. § 18, Schw.-Rud. G. G. § 47. Reufs ä. L. Verf. § 87, Reufs j. L. G. vom 9. Nov. 1893, Wald. Verf. § 21.

Die Regentschaft überhaupt hört auf mit dem Wegfall des Grundes oder dem Tod des Monarchen. Ist der Wegfall des Grundes nicht durch die Thatsache selbst gegeben, z. B. durch den Eintritt der Volljährigkeit, so mufs über die Aufhebung der Regentschaft in derselben Weise Beschlufs gefafst werden wie über die Einsetzung[41]. Die Regierung des speciellen Regenten erreicht ihr Ende, wenn derselbe stirbt, sein Amt niederlegt oder selbst unfähig wird. Dagegen ist er nicht verpflichtet, wenn ein der Krone näher stehender Agnat volljährig wird, die Regentschaft an diesen abzugeben[42].

## § 93.

Nach einigen Verfassungen hat der Monarch die Befugnis, für den Fall kürzerer Verhinderung, namentlich wenn er im stande ist, persönlich Fürsorge für die Leitung der Regierung zu treffen, einen Stellvertreter zu ernennen[1]. Ein solcher Stellvertreter unterscheidet sich vom Regenten dadurch, dafs seine Berufung nicht auf Gesetz, sondern auf einer Verfügung des Monarchen beruht, welcher in der Wahl der Person vollkommene Freiheit besitzt. Der Umfang seiner Befugnisse richtet sich nach dem speciellen Auftrage; er trägt für seine Regierungshandlungen selbst die Verantwortlichkeit.

Wo aber eine solche Stellvertretung nicht ausdrücklich durch die Verfassung für zulässig erklärt ist, kann dieselbe durch eine

---

[41] Ausdrücklich sprechen diesen Grundsatz nur aus das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 18 und das Old. St. G. G. Art. 26. Bestritten wird derselbe von Bornhak, Preufsisches Staatsr. Bd. I S. 210 ff. Übereinstimmend: Grafsmann a. a. O. S. 513; Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 257.

[42] Dies ist deshalb anzunehmen, weil die Nähe zur Krone zwar einen Mafsstab für die Reihenfolge der Berufungen abgeben, aber keine Abstufung in der Befähigung zur Regentschaft feststellen soll. Auch der Wortlaut der neueren Verfassungen spricht für diese Auffassung. Übereinstimmend: v. Gerber § 34 S. 107 N. 9; H. Schulze; Preufsisches Staatsrecht § 71, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I § 114 S. 269, Deutsches Fürstenr. S. 1284; v. Kirchenheim a. a. O. S. 87 ff.; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 50 S. 186; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 241; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147 und Staatswörterbuch S. 574; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 149; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 202; Hancke, a. a. O S. 39 ff., der nur für den Thronerben eine Ausnahme machen will; Peters a. a. O. S. 72 ff.; Diekmann a. a. O. S. 27. And. Ansicht: R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 61; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht in Marquardsens Handb. S. 58; Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 164 ff. Für Bayern: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 236, in Marquardsens Handb. S. 35; und für Preufsen: Grafsmann a. a. O. S. 516, beide unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte der betreffenden Verfassungsartikel, ferner v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 46.

[1] Bayr. Verf. Tit. II § 9, Sächs. Verf. § 9, Old. St. G. G. Art. 16, Reufs j. L. G. vom 9. Nov. 1893. Vgl. Mittnacht, Über Stellvertretung der vorübergehend an der Regierung verhinderten Fürsten. Deutsche Vierteljahrsschrift, Jahrg. XXVII Heft 2 S. 222 ff.; v. Martitz, Art.: „Regierungsstellvertretung“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 324 ff.

Verfügung des Monarchen nicht angeordnet werden. Es muſs vielmehr, sobald es sich um die Ausübung von monarchischen Befugnissen handelt, welche nicht den ordentlichen Staatsbehörden übertragen werden können, zur Einsetzung einer Regentschaft geschritten werden. Denn diejenigen Rechte, welche dem Monarchen durch die Verfassung zur persönlichen Ausübung übertragen sind, können auch nur auf Grund einer verfassungsmäſsigen Bestimmung auf eine andere Person übergehen [2].

Statt Einsetzung einer Regentschaft hat man mitunter die Annahme einer der Krone nahestehenden Person als Mitregenten beliebt (Sachsen, Kurhessen, Anhalt-Bernburg). Eine solche Einrichtung ist jedoch, da sie eine Teilung der Regierungsbefugnisse unter mehrere Personen enthält, für verfassungsmäſsig unzulässig zu erachten [3].

### 5. Die Vermögensverhältnisse des fürstlichen Hauses.

### § 94.

Von dem Staatsgut, welches bei der Lehre von der Finanzverwaltung eine nähere Erörterung findet [1], ist zu unterscheiden das sogenannte Schatullgut oder Privatvermögen des Mon-

---

[2] Demnach würde in Preuſsen, dessen Verfassung das Institut der Stellvertretung nicht kennt, bei Verhinderung des Königs, soweit nicht durch Bevollmächtigung des Staatsministeriums für Fortführung der Regierungsgeschäfte Sorge getragen werden kann, zur Einsetzung einer Regentschaft geschritten werden müssen. Diese Meinung vertreten: der Artikel „Die Regentschaft in Preuſsen" in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. II S. 446 ff.; E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preuſsens, Leipzig 1874, S. 76 ff., 86 ff.; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 51 S. 187; Fricker; a. a. O. S. 266 ff.; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 58 N. 1; v. Oesfeld a. a. O. S. 15. Dagegen halten die Einsetzung eines Stellvertreters ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmungen, demnach auch in Preuſsen, für zulässig: Mittnacht a. a. O. S. 228 ff.; v. Gerber § 33 S. 104 N. 7; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 72, Lehrbuch des deutschen Statsrechtes Bd. I § 115 S. 273: v. Kirchenheim a. a. O. S. 57 ff., Lehrb. des deutschen Staatsr. S. 199; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 68 ff.; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 214; Hancke a. a O. S. 66 ff.; Peters a. a. O. S. 84 ff.; Dieckmann a. a. O. S. 38; Graſsmann a. a. O. S. 494; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 46; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 59; Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 259; Schwartze, Preuſs Verfassungsurkunde S. 160. Thatsächlich besteht das Institut der Stellvertretung in Preuſsen in unbestrittener Übung. Stellvertretungen sind bei der Verhinderung Friedrich Wilhelms IV. in den Jahren 1857 und 1858, Wilhelms I. in den Jahren 1878 und 1888, Friedrichs III. 1888 vorgekommen. Man kann daher vielleicht schon jetzt ein das Institut der Stellvertretung sanktionierendes Gewohnheitsrecht annehmen. Jedenfalls ist ein solches in der Bildung begriffen. Übereinstimmend: Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 329; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuſs. Staatsr. a. a. O. S. 242.

[3] Für die Zulässigkeit einer solchen Mitregentschaft: Mittnacht a. a. O. S. 244; Grotefend § 422. Dagegen: v. Gerber § 34 S. 106 N. 7; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 224.

[1] Vgl. § 201 ff.

archen. Dieses steht unter der Herrschaft der gewöhnlichen Regeln des Privatrechtes, soweit nicht Verfassung und Hausgesetze eine besondere Ausnahme begründen[2]. Eine Mittelstellung zwischen beiden nimmt das fürstliche Kammergut ein, dessen rechtliche Natur aufserordentlich bestritten ist[3].

Die deutschen Territorien hatten, da sie ursprünglich blofse Amtsbezirke waren, kein eigenes Vermögen. Dagegen befanden sich die deutschen Landesherren ausnahmslos im Besitz umfangreicher Grundbesitzungen, deren Erträge zur Bestreitung der Kosten sowohl der landesherrlichen Hofhaltung als der Landesregierung dienten. Mit ihnen vereinigten sich Reichsgüter, welche als Pertinenzen des Amtes auf die Landesherren in ihrer Eigenschaft als Reichsbeamte übergegangen waren. Durch privatrechtliche Geschäfte aller Art, Kauf, Erbschaft, Verpfändung wurde dieser Grundbesitz fortdauernd vergröfsert, namentlich wufsten die Landesherren auf diese Weise allmählich den gröfsten Teil der Reichsbesitzungen in ihre Hände zu bringen. Einen ansehnlichen Zuwachs erhielt der Vermögenskomplex endlich durch die infolge der Reformation und des R. D. H. S. von 1803 erfolgte Säkularisation von Stifts- und Kirchengut.

Die Gesamtheit dieser Grundbesitzungen wurde unter dem Namen landesherrliches Kammergut zusammengefafst, seit dem achtzehnten Jahrhundert kam dafür auch die Bezeichnung Domänen auf. Zum Kammergut rechnete man aufserdem die Einkünfte, welche dem Landesherrn aus nutzbaren Regalien, Sporteln und Nachsteuern zuflossen. Da die Kosten des landes-

---

[2] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 14 §§ 13—15, Bayr. Familienstat. Tit. VIII §§ 1—4, Sächs. Verf. § 21, Sächs. Hausges. §§ 55—57, S.-Alt. G. G. §§ 21 bis 22, S.-Kob.-Goth. Hausg. Art. 79—81, Old. St. G. G. Art. 186, Reufs ä. L. Verf. § 20, Wald. Hausges. § 23.

[3] Infolge der vielfachen Streitigkeiten, welche namentlich in den kleineren deutschen Territorien über das Eigentum am Kammergut stattgefunden haben, ist eine ausgedehnte Litteratur über diesen Gegenstand entstanden. Ein Verzeichnis dieser Streitschriften bei H. A. Zachariä Bd. II § 207 S. 417. Die bedeutendsten derselben sind die bei Gelegenheit des meiningischen Domänenstreites verfafsten: H. A. Zachariä, Das rechtliche Verhältnis des fürstlichen Kammergutes, insbesondere im Herzogtum Sachsen-Meiningen, Göttingen 1861, und Das Eigentumsrecht am Deutschen Kammergut, Göttingen 1864; A. L. Reyscher, Die Rechte des Staates an den Domänen und Kammergütern, Leipzig 1863, und Der Rechtsstreit über das Eigentum an den Domänen des Herzogtums Sachsen-Meiningen, Leipzig 1865. Vgl. die Besprechungen von Zöpfl, Heidelberger Jahrbücher der Litteratur 1861 S. 449 ff., 1864 S. 241 ff.; Heinze, Die Domänenfrage im Herzogtum Sachsen-Meiningen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XIX S. 212 ff. Vgl. aufserdem: H. v. Treitschke, Art. „Domänen", Staatswörterbuch Bd. III S. 162 ff.; H. Böhlau, Fiskus, landesherrliches und Landesvermögen im Grofsherzogtum Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1877; H. Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht Bd. III S. 17 ff.; Rintelen, Art. „Domänen" in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. II S. 955 ff.; Oelrichs, Art. „Domänen" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verw.-Rechts. Erg.-Bd. II S. 30 ff.; H. Rehm, Art. „Domänen" ebenda, Erg.-Bd. III S. 57 ff.

herrlichen Hofhaltes und der Landesverwaltung in erster Linie auf dem Kammergut lasteten, so wurde dieses als eine Pertinenz der Landeshoheit angesehen. Es ging regelmäſsig mit derselben auf den neuen Erwerber über, jedoch ohne daſs eine entgegengesetzte Disposition grundsätzlich ausgeschlossen war. Aus demselben Grunde bildete sich das Prinzip der Unveräuſserlichkeit des Domänengutes, zum Teil unter dem Einfluſs fremden, namentlich des französischen Rechtes, aus. Zur Begründung und Feststellung dieses Prinzips bediente man sich in Doktrin und Praxis häufig des Mittels, dem Kammergut die Qualität eines Fideikommisses der regierenden Familie beizulegen.

Erst wenn das Kammergut zur Bestreitung der Landesbedürfnisse nicht ausreichte, trat infolge der Bewilligung durch die Landstände die Verpflichtung der Unterthanen zur Bezahlung von Steuern ein. Diese flossen in eine besondere von den Ständen verwaltete Kasse, die sogenannte Landkasse. Die Landkasse und die mit den Mitteln derselben erworbenen Vermögensobjekte pflegte man als Landesvermögen dem Kammervermögen entgegenzustellen. Andererseits unterschied man aber von demselben auch das reine Privat- oder Schatullgut des Landesherrn.

Das Kammergut stammt aus einer Zeit, in welcher die publizistische und die privatrechtliche Persönlichkeit des Landesherrn noch nicht geschieden war. Es enthält daher Elemente verschiedener Art. Es kann nicht als reines Staatsgut betrachtet werden[4], denn ein wesentlicher Bestandteil, und zwar meist die Grundlage desselben, besteht aus Privatbesitzungen der regierenden Familie. Es ist aber auch kein bloſses Privateigentum der letzteren[5], denn es umfaſst eine Reihe von Vermögensobjekten, welche dem Landesherrn kraft öffentlichrechtlicher Titel zugeflossen sind. Auch in den Territorien des deutschen Reiches wurden die Kammergüter nicht als einfaches Privateigentum behandelt. Dies ergiebt sich aus der bereits damals üblichen Gegenüberstellung von Schatullgut und Kammergut, sowie aus der Zweckbestimmung und der Pertinenzqualität des letzteren.

Eine den Gesichtspunkten des heutigen Staatsrechtes entsprechende Regelung der Rechte am Kammergute würde daher nur durch eine Ausscheidung der einzelnen Vermögensbestandteile möglich sein. Es würde dabei nicht von einem allgemeinen Prinzip, sondern von einer Untersuchung der speciellen Verhältnisse des

---

[4] Den Standpunkt, daſs das Kammergut im Eigentum des Staates stehe, vertritt namentlich Klüber §§ 332 u. 333.

[5] Das Privateigentum des regierenden Hauses an den Domänen vertreten H. A. Zachariä Bd. II § 208 S. 427 und in den N. 3 angeführten Schriften; H. Zöpfl Bd. II § 485 S. 681 und in den N. 3 angeführten Abhandlungen. Ihnen schlieſst sich im wesentlichen an v. Gerber § 26 S. 81 N. 4, der aber die Notwendigkeit konkreter Untersuchungen schärfer als sie hervorhebt.

einzelnen Territoriums auszugehen sein[6]. Diejenigen Güter, welche die regierende Familie bereits vor Erlangung der Landeshoheit besessen oder später auf rein privatem Wege erworben hat, müfsten als Familiengut betrachtet werden. Der Charakter von Staatsgut würde für diejenigen in Anspruch zu nehmen sein, welche auf Grund von öffentlichrechtlichen Titeln auf den Landesherrn übergegangen sind. Dahin gehören alle Reichsgüter, welche den ausgesprochenen Charakter von Amtsgütern hatten, alle Erwerbungen auf Grund der landesherrlichen Regalien (Bergwerke, Salinen etc.), namentlich aber auch das säkularisierte Kirchengut[7]. Eine solche Ausscheidung nach Erwerbstiteln ist jedoch praktisch nicht durchführbar, da der Ursprung der einzelnen Güter häufig nicht mehr ermittelt werden kann. Will man daher eine dem modernen Staatsleben entsprechende Ordnung der Rechte am Kammergut vornehmen, so kann dies nur auf dem Wege einer gesetzlichen Regelung geschehen. Solche Gesetze sind in den meisten deutschen Staaten erlassen worden.

1. In einer Reihe von Staaten, namentlich in den gröfseren, sind die Domänen für Staatseigentum erklärt worden. Dem Monarchen ist nach dem Vorgange Englands und Frankreichs eine sogenannte Civilliste[8], d. h. eine jährliche Rente zur Bestreitung

---

[6] Auf konkrete Untersuchungen verweisen, abgesehen von v. Gerber, namentlich H. v. Treitschke a. a. O. S. 166 und 167; R. v. Mohl, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. II S. 305; Grotefend § 350; Gneist in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 253.

[7] Gegen die Ausscheidung der verschiedenen Bestandteile kann nicht etwa die namentlich von Zachariä in den angeführten Schriften häufig betonte Einheit des Kammergutes angeführt werden. Diese Einheit stammt eben aus einer Zeit, in welcher Staatsrecht und Privatrecht noch nicht voneinander geschieden waren. Auch hat sie nicht verhindert, dafs in allen Staaten die nutzbaren Regalien dem Kammervermögen entzogen und für Rechte des Staates erklärt worden sind.

[8] Das Institut der Civilliste hat sich in England ausgebildet. Infolge schlechter Verwaltung hatten sich die königlichen Domänen und Einkünfte so verringert, dafs im achtzehnten Jahrhundert häufige Finanzverlegenheiten für die Könige entstanden. Georg III. ging daher bei seiner Thronbesteigung ein Arrangement mit dem Parlament ein, nach welchem er über die erblichen Revenuen der Krone nur so zu verfügen versprach, wie das Parlament es angemessen finden würde, dafür aber zur Bestreitung des Haushaltes und zur Aufrechterhaltung des Glanzes der Krone eine bestimmte Summe aus Staatsfonds erhielt. Unter seinen Nachfolgern wurde dieses Arrangement dahin abgeändert, dafs sie ihre ganze erbliche Revenue zur Disposition des Parlamentes stellten und dafür eine feste Summe bekamen. Der Name civil list rührt daher, dafs auf der dem König überwiesenen Summe eine Reihe von Ausgaben für Staatsbeamte des sogenannten civil government lastete, welche erst seit Wilhelm IV. von den eigentlichen Hofausgaben getrennt worden sind. (Vgl. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 168 ff., Bd. II S. 615.) In Frankreich wurde die Aussetzung einer Civilliste notwendig, nachdem infolge der Revolution alle königlichen Güter mit den Nationaldomänen vereinigt waren. Es enthielt darüber schon die französische Verfassung vom 3. September 1791 Tit. III chap. 2 sect. 1 §§ 9—11 nähere Bestimmungen, ebenso die Charte vom 4. Juni 1814 § 23. Vgl. E. Meier,

der Kosten seines Unterhaltes und seines Hofstaates ausgesetzt worden[9]. Diese Civilliste steht entweder gesetzlich fest[10], oder sie wird mit dem Landtage für die ganze Dauer der Regierung vereinbart[11]. Auch in diesen Staaten kommen nicht selten Familien- und Hausfideikommisse der regierenden Häuser vor. Dieselben sind jedoch aus bloſsen Privatmitteln erworben und haben den Charakter von reinem Privatvermögen[12].

---

Art. „Civilliste" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. I S. 467 ff.; Gneist, Art. „Civilliste" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 252 ff.; C. Mitschler, Art. „Civilliste" in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. II S. 833 ff.

[9] In Preuſsen hatte schon Friedrich Wilhelm I. durch das Edikt über die Inalienabilität der alten und neuen Domänengüter vom 13. August 1713 alle erworbenen und zu erwerbenden Länder, Leute, Güter und Einkünfte der Krone und Kur auf ewig einverleibt, den Unterschied zwischen Domänen und Schatullgütern aufgehoben und beiden die Natur rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter samt der denselben in den Rechten anklebenden Inalienabilität beigelegt. Das A. L. R. T. II Tit. 14 § 11 erklärte die Domänen- oder Kammergüter für Güter, deren Eigentum dem Staate, deren Benutzung dem Staatsoberhaupt zusteht. Die V. wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Jan. 1820 setzte für den Unterhalt des königlichen und der prinzlichen Hofstaaten eine jährliche Summe von 2500000 Thlr. aus, die auf specielle Domänen und Forsten radiziert wurde, welche für die Staatsschuld nicht mit hafteten. Man nannte den betreffenden Güterkomplex Kronfideikommiſsfonds, die Rente Kronfideikommiſsrente. Durch Art. 59 der Verf. wurden diese Festsetzungen ausdrücklich bestätigt. Durch G. vom 30. April 1859 und 27. Jan. 1868 ist die jährliche Dotation der Krone noch um 500000 bez. 1 Million Thlr., durch G. vom 20. Februar 1889 um 3500000 Mk. erhöht worden, so daſs sie jetzt 15500000 Mk. beträgt. Die später festgestellten Summen werden aus andern Staatseinkünften an den Kronfideikommiſsfonds gezahlt. — Auch in den übrigen Königreichen haben die Domänen den Charakter von Staatsgut erhalten. Bayr. Verf. Tit. III §§ 1 u. 2, Sächs. Verf. §§ 16 und 17, Württ. Verf. §§ 102 u. 103. Die Ansicht von H. A. Zachariä Bd. II § 209 N. 2 S. 437 und Opitz, Sächs. Staatsr. Bd. I S. 192, daſs die Sächs. Verfassungsurkunde für den Staat nicht das Eigentum, sondern nur die Verwaltung und Nutzung der Domänen in Anspruch nehme, wird durch die unzweideutigen Aussprüche derselben in § 16 widerlegt. Vgl. dagegen auch Zöpfl Bd. II § 486 S. 687; Reyscher, Rechte des Staates § 38; Leuthold, Sächsisches Staatsrecht, in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts S. 226 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 203 ff.

[10] Preuſs. V. vom 17. Jan. 1820, G. vom 30. April 1859 und 27. Januar 1868, Bayr. G., die Festsetzung einer permanenten Civilliste betr., vom 1. Juli 1834.

[11] Sächs. Verf. § 22, Württ. Verf. § 104, Württ. G. vom 1. Aug. 1864 und 7. Febr. 1874.

[12] In Preuſsen: das königliche Hausfideikommiſs, das königlich-prinzliche Familienfideikommiſs und der sogenannte Krontresor (H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 52, Hausgesetze Bd. III S. 619 ff.), in Sachsen: das königliche Fideikommiſs (Sächs. Verf. § 20, G. vom 13. April 1888, Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 199 ff.; J. Loebe, Staatshaushalt des Königreiches Sachsen S. 79. ff., Fricker, Sächsisches Staatsr. S. 203 ff.), in Württemberg; das Hofdomänenkammergut (Württ. Verf. § 108. Vgl. darüber R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 55; Reyscher, Publ. Vers. S. 282; H. Schulze, Hausgesetze Bd. III S. 475; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 128 ff., Gaupp, in Marquardsens Handb. S. 68 ff.)

2. In anderen Staaten ist den Domänen der Charakter von Eigentum der regierenden Familie beigelegt worden[13]. Dieses Rechtsverhältnis kann entweder so aufgefafst werden, dafs die fürstliche Familie eine juristische Person im Sinne des Privatrechts und als solche Eigentümer des Kammergutes ist, oder so, dafs die Güter ein Fideikommifs der regierenden Familie sind, an welchem dem jeweiligen Landesherrn Eigentum, den andern Familiengliedern eventuelle Erbrechte zustehen[14]. In einzelnen dieser Länder sind die Domänen trotz ihrer Eigenschaft als Fideikommifs des regierenden Hauses der gewöhnlichen Staatsfinanzverwaltung unterstellt worden. Ihre Einkünfte fliefsen in die Staatskasse und der Monarch erhält aus derselben eine jährliche Rente[15]. Die Anerkennung als Familienvermögen hat hier nur für den Fall Bedeutung, dafs die betreffende Familie aufhört, die Regierung des Landes zu führen. In anderen Ländern steht dagegen das Domänenvermögen unter der ausschliefslichen Verwaltung des Landesherrn und der von ihm ernannten Behörden[16].

---

[13] Bad. Verf. § 59, S.-Kob. G., den Beitrag der Domänen zu den Staatslasten betr., vom 29. Dez. 1846, Schw.-Sondh. G., betr. das Kammergut des fürstlichen Hauses Schwarzburg-Sondershausen, vom 14. Juni 1881, Zusätze durch G. G. vom 16. Dezember 1893, 14. Aug. 1896, 15. Juli 1897. Schw.-Rud. G. G. § 9, Reufs ä. L. Verf. § 17, Reufs j. L. G., die Bildung eines Landesdomanialfonds betr., vom 23. Nov. 1880 § 3, Schaumb.-Lippe Verf. Art. 49, Lipp. V., die Trennung des Staatshaushaltes vom Domanialhaushalt betr., vom 24. Juni 1868 § 1, Abänderungsgesetz vom 20. März. 1879.

[14] Die letztere Auffassung wird namentlich von H. A. Zachariä, Das Eigentumsrecht am deutschen Kammergut S. 105; Held Bd. II § 298 S. 182; O. Mejer, Zur Lehre von der Geschlechtsgenossenschaft des hohen Adels, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. V S. 229 ff.; Heusler, Institutionen des deutschen Privatrechtes Bd. I S. 261 vertreten. Die Ansicht, dafs die Familie des hohen Adels eine Korporation im civilrechtlichen Sinne, d. h. ein selbständiges Vermögenssubjekt sei, ist von Beseler, Deutsches Privatrecht § 172 aufgestellt worden. Eine ausführliche Begründung derselben geben Beseler, Die Familie des hohen Adels als korporative Genossenschaft und Gierke, Die juristische Persönlichkeit des hochadeligen Hauses, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. V S. 540 ff. u. 557 ff. Ihnen stimmen zu: H. Schulze, Fürstenrecht S. 1363 und Rosin in Jherings Jahrb. Bd. XXXII S. 343 ff. Die betreffenden Ausführungen erscheinen jedoch nicht überzeugend. Die historische Entwicklung, auf welche sich die angeführten Schriftsteller in erster Linie berufen, beweist nur die Gebundenheit der Güter in der Familie, besagt aber gar nichts für die juristische Konstruktion des fraglichen Rechtsverhältnisses. Ebenso wenig folgt aus dem Rechte der Familien des hohen Adels, im Wege der Autonomie verbindliche Vorschriften für die einzelnen Mitglieder zu erlassen, dafs dieselben auch besondere Vermögenssubjekte sind (vgl. K. Maurer, Kritische Überschau Bd. II S. 256 N. 1; Gierke a. a. O. S. 592). Gegen die Ausführungen Beselers und Gierkes wendet sich wieder O. Mejer, Zur Lehre von der Geschlechtsgenossenschaft des hohen Adels, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VI S. 201 ff.

[15] Bad. Verf. § 59, Bad. G., die Civilliste betr., vom 3. März 1854 und die Erhöhung der Civilliste betr., vom 14. April 1858, Schw.-Sond. G. vom 14. Juni 1881 §§ 11 ff.

[16] S.-Kob. G. vom 29. Dez. 1846 Art. 8, Reufs ä. L. Verf. § 18, Lipp.

Die Einkünfte desselben fliefsen jedoch trotzdem nicht immer ausschliefslich dem Landesherrn und dem fürstlichen Hause zu[17], vielmehr ist das Domanialvermögen häufig verpflichtet, einen bestimmten Beitrag zu den Kosten der Landesverwaltung zu leisten[18].

3. In wieder anderen Staaten hat eine Teilung des Domanialvermögens zwischen dem Staate und der regierenden Familie stattgefunden[19]. Jedoch ist auch hier nicht immer sofort eine reelle Ausscheidung eingetreten, sondern der gesamte Güterkomplex bleibt zunächst unter gemeinsamer Verwaltung und die thatsächliche Teilung findet erst dann statt, wenn das betreffende Haus aufhört, die Regierung des Landes zu führen[20].

4. Nur in wenigen Ländern ist eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Eigentumsrechte am Kammervermögen bisher nicht erfolgt[21]. Als Eigentümer des Kammergutes mufs hier der jeweilige

---

V., die Verwaltung des fürstlichen Haus- und Familienfideikommisses betr., vom 14. April 1869, Reufs j. L. V. vom 24. Juli 1852 und 7. Juli 1854, G. vom 23. November 1880.

[17] Dies ist der Fall in Reufs ä. L. (Verf. § 17) und war bis 1898 so in Lippe (V. vom 24. Juni 1868 §§ 3. u. 5).

[18] S.-Kob. G., den Beitrag der Domänen zu den Staatslasten betr., vom 29. Dez. 1846 Art. 5 und G., das Domänengut im Herz. S.-Kob. betr., vom 21. Februar 1855, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 51—55, Schw.-Rud. G. G. § 11, Reufs j. L. G. vom 23. November 1880, Lipp. G., betr. den Beitrag des fürstlichen Domaniums zu den aus der Landkasse zu bestreitenden Ausgaben und Beamtengehalten vom 25. März 1898.

[19] Hess. Verf. Art. 6, Lauenb. Recefs zwischen dem Herzog und der Ritter- und Landschaft über die landesherrlichen Domänen vom 19. Juni 1871, S.-Mein. G. über das Domänenvermögen vom 20. Juli 1871, G. vom 9. März 1896 Art. 10—18, S.-Alt. G., die definitive Regulierung der Rechtsverhältnisse am Domanialvermögen betr., vom 29. April 1874 S.-Goth. G., die Aufhebung der Beilage III zum Staatsgrundgesetz vom 25. März 1849 betr., vom 1. März 1855 und Vertr. über die Verwaltung und Nutzung des Domänengutes im Herzogtum S.-Gotha vom 1. März 1855. Nach dem S.-Kob.-Goth. Hausgesetz Art. 20 bildet das Domänengut in den Herzogtümern S.-Koburg und S.-Gotha einen Teil des herzoglichen Hausvermögens, es wird daselbst als Eigentum des herzogl. S.-Gothaischen Gesamthauses bezeichnet, während die übrigen Bestandteile des Hausvermögens Eigentum des herzogl. S.-Kob.-Gothaischen Specialhauses sein sollen. Old. St. G. G. Art. 179 und Anl. I u. d. T.: Vereinbarung zwischen Sr. Königl. Hoheit dem Grofsherzog und dem durch G. vom 24. Juni 1848 berufenen Landtage des Grofsherzogtums Oldenburg wegen des Domanialvermögens. Nach dieser für die Dauer der Regierung des Mannsstammes des Herzogs Peter Friedrich Ludwig gültigen Vereinbarung ist aus dem bisherigen Domanialvermögen ein Teil als Krongut für die regierende Familie ausgeschieden, der Rest für Staatsgut erklärt worden. Aus letzterem erhält jedoch der Grofsherzog zur Ergänzung seiner Dotation noch eine Civilliste, Anh. G., die Auseinandersetzung des herzoglichen Hauses und des Landes bezüglich des Domaniums betr., vom 28. Juni 1869, Nachtrag vom 3. April 1877 und 26. März 1884.

[20] Hess. Verf. Art. 7, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 6, 10—17. — Nach dem S.-Goth. G. und Vertr. vom 1. März 1855 ist zwar die Ausscheidung sofort erfolgt, doch bleibt das Domänengut verpflichtet, einen näher bestimmten Beitrag zu den Staatslasten zu leisten, dessen Zahlung wegfällt, wenn das herzogliche Haus aufhört in Gotha zu regieren.

[21] S.-Weimar, Braunschweig, Waldeck. — Das S.-Weim. G., die Verwaltung des grofsherzoglichen Kammervermögens betr., vom 4. Mai 1854,

Landesherr angesehen werden[22]. Die beiden Eigenschaften desselben, welche das moderne Staatsrecht sonst unterscheidet, Staatsoberhaupt und Repräsentant der Familie, sind in dieser Beziehung noch ununterschiedlich in einer Person vereinigt. Es hat sich in dem Kammergut ein Stück alter Verfassung erhalten, welches in das moderne Staatsleben hineinragt. Die Verwaltung desselben erfolgt hier entweder durch die Staatsbehörden in der Weise, dafs die Einkünfte zu Staatszwecken verwendet werden und der Landesherr nur eine Civilliste erhält[23]. Oder die Verwaltung wird durch eine besondere Behörde geführt; die Einkünfte dienen zur Bestreitung der Bedürfnisse des fürstlichen Hauses[24].

## § 95.

Mit Einführung der Primogeniturordnung entstand das Bedürfnis, für die pekuniäre Ausstattung der jüngeren Prinzen und Prinzessinnen des Hauses Sorge zu tragen. Dieser Verpflichtung gab schon die Goldene Bulle[1] Ausdruck. Die speciellere Regelung der Frage erfolgte durch die Hausgesetze der fürstlichen Familien. Die ältere Form der Versorgung war die der Paragien, d. h. der Anweisung bestimmter Güter, um die Einkünfte derselben zu beziehen. Die jüngere und in neuerer Zeit allgemein übliche Form ist die der Apanagen, d. h. jährlichen Rentenzahlungen[2]. Der Anspruch auf Apanage ist ein Alimentationsanspruch des berechtigten Prinzen gegenüber dem Monarchen oder dem Staate. Mafsgebend für die Beurteilung desselben sind jedoch nicht die Grundsätze des römischen Rechts über Alimentationspflicht, sondern die autonomischen Bestimmungen und das Herkommen des betreffenden Hauses[3].

---

das die Verabschiedung vom 6. April 1848, durch welche das Kammergut mit dem Staatsvermögen vereinigt war, wieder aufhob, bestimmt lediglich, dafs die vor dem 6. April 1848 bestehenden Rechte am Kammervermögen wieder eintreten sollen. Die Braunschw. N. L O. § 164 beschränkt sich ebenfalls darauf, zu erklären, dafs die bisherigen Rechtsverhältnisse des Kammergutes und namentlich die Bestimmungen des Edikts vom 1. Mai 1794 unverändert bleiben.

[22] Reyscher in den N. 3 angeführten Schriften; Heinze a. a. O. S. 276 ff.; Held Bd. II § 299 S. 184; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. Bd. I § 205 S. 579 ff.

[23] S.-Weim. G. vom 4. Mai 1854, Braunschw. N. L. O. §§ 166—174.

[24] So in Waldeck. Durch den Accessionsvertrag vom 24. November 1877 war eine Beitragspflicht des Domanialvermögens zu den Staatslasten begründet worden, die aber nach Art. 9 des Vertr. vom 2. März 1887 wieder in Wegfall gekommen ist. Dagegen liegt die Unterhaltung des Konsistoriums als Oberkirchenbehörde und der fürstlichen Schlösser ausschliefslich dem Fürsten ob. Über die Verwaltung vgl. V. vom 18. Dezember 1867.

[1] G. B. cap. 25 § 5.

[2] E. Meier, Art. „Apanage“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. I S. 128 ff. Rintelen, Art. „Apanage“ in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften 2. Aufl. Bd. I S. 430 ff.

[3] Eigentümliche Grundsätze über die Versorgung der Nachgeborenen bestehen im fürstlich reufsischen Hause. Nach diesen findet eine Teilung

Die Höhe der Apanagen ist in neuerer Zeit in der Regel durch Hausgesetz specieller fixiert worden[4]. Dabei kommen zwei verschiedene Systeme vor. Nach dem einen wird die Apanage den einzelnen Prinzen des Hauses persönlich ausgesetzt[5], und diese treten mit erlangter Volljährigkeit in den Anspruch ein[6]. Nach dem anderen ist sie für die betreffende Linie bestimmt. Die Söhne bekommen zu Lebzeiten des Vaters keine besondere Apanage, sondern müssen von diesem unterhalten werden, während nach dem Tode desselben die väterliche Apanage unter sie geteilt wird[7]. Neben den Apanagen kommen auch noch besondere Sekundogenituren vor[8]. Die Prinzessinnen des Hauses haben, solange sie unvermählt sind, entweder Anteil an der Apanage der betreffenden Linie oder sie erhalten eine besondere Zahlung, für welche häufig die Bezeichnung „Sustentation" vorkommt[9]. Im Falle der Verheiratung haben sie Anspruch auf eine Aussteuer[10]. Der Witwe des Monarchen und den prinzlichen Witwen ist regelmäfsig ein besonderes Wittum ausgesetzt[11].

---

der Einkünfte zwischen dem regierenden Herrn und den übrigen Prinzen statt, so dafs ersterer 1/3 für sich erhält, während die übrigen 2/3 unter sämtlichen Mitgliedern des Hauses einschliefslich des regierenden Herrn zu gleichen Teilen repartiert werden (Hausvertr. vom 3., 4. und 5. September 1690 Art. 6, abgedruckt bei H. Schulze, Hausgesetze Bd. II S. 337 ff.). Über das Paragiat Reufs-Köstritz vgl. Testament Heinrichs I. vom 25. Mai 1687 (a. a. O. S. 330 ff.).

[4] Bayr. Familienst. Tit. VI § 1, Württ. Hausges. Art. 30—33, Sächs. Hausges. §§ 19—28, Bad. Apanagengesetz vom 21. Juli 1839 § 2, S.-Kob. Goth. Hausges. Art. 98—108, Old. Hausges. Art. 46, Meckl.-Schw. V. vom 15. Oktober 1872 Nr. 8, Wald. Hausg. § 27.

[5] Bad. Apanagenges. § 2, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 46, Meckl.-Schw. V. Nr. 8. Diese Einrichtung besteht auch im preufsischen Königshause (H. Schulze, Hausgesetze Bd. III S. 622).

[6] Bad. Apanagenges. § 5, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 49, Meckl-Schw. V. Nr. 3.

[7] Bayr. Familienst. Tit. VI, § 11, Sächs. Hausges. §§ 23 u. 25, Württ. Hausges. Art. 27 ff., S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 102 (hier ist jedoch die Vererblichkeit der Apanagen nur in sehr beschränkter Weise anerkannt), Wald. Hausges. § 28.

[8] Sächs. Hausges. § 42 ff.

[9] Bayr. Familienstat. Tit. VI § 9, Sächs. Hausges. § 23, 25, 32—34, Württ. Hausges. Art. 44, Bad. Apanagenges. § 3, Old. Hausges. Art. 54, Meckl.-Schw. V. Nr. 8, Wald. Hausges. § 29, Reufs. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 (H. Schulze a. a. O. S. 266 ff.) Art. 40 ff. — Auch sonst kommt der Ausdruck „Sustentation" in den Hausgesetzen vor, z. B. für den Unterhalt minderjähriger elternloser Prinzen und Prinzessinnen, für besondere Zulagen, welche ein Mitglied des Hauses erhält, weil seine Apanage nicht ausreicht, z. B. Württ. Hausges. Art. 33, 36—48, Bad. Apanagengesetz §§ 6—9.

[10] Bayr. Familienstat. Tit VI § 11, Sächs. Hausges. § 35, Württ. Hausges. Art. 48—52, Bad. Apanagenges. §§ 16—19, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 52, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 109, Reufs. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 Art. 36 ff., Hausvertr. vom 3., 4. u. 5. September 1690 Art. 11.

[11] Bayr. Familienstat. Tit. VI § 12, Sächs. Hausges. §§ 36—38, Württ. Hausges. Art. 53—61, Bad. Apanagenges. §§ 20—26, S.-Kob.-Goth. Hausges.

Apanagen, Aussteuer und Wittum lasten da, wo ein besonderes Kammergut existiert, auf diesem[12], sonst entweder auf der Staatskasse[13] oder auf der Civilliste[14].

Wenn in einem Staate die Einsetzung einer Regentschaft notwendig wird, so erhält der Regent eine besondere Dotation, welche aus den Mitteln der Civilliste oder des Hausvermögens bestritten wird[15].

## Zweites Kapitel.

# Der Landtag[1].

### 1. Rechtliche Stellung des Landtages.

### § 96.

Als in den deutschen Territorien die landständischen Corpora sich bildeten, traten sie dem Laudesherrn als persönlich berechtigte Subjekte gegenüber, welche lediglich ihre eigenen Rechte und Interessen vertraten. Das Verhältnis des Landesherrn und der Landstände ging in Beziehungen von Person zu Person auf. Die einzelnen Mitglieder bezogen die Landtage teils aus eigenem Rechte als Besitzer eines bestimmten Gutes, teils als Vertreter einer Korporation, an deren Instruktionen sie bei der Abstimmung gebunden waren.

Je mehr aber aus den Territorialbildungen des Mittelalters der moderne Staat hervorwuchs und der Gedanke des Gemeinwesens zum Durchbruch kam, desto mehr begann man die Landstände als ein Organ des Gemeinwesens anzusehen. Man stellte sie dem Landesherrn, der monarchischen Obrigkeit, als Repräsentation der Bevölkerung gegenüber. Diese Auffassung fand schon unter den späteren Publizisten der Reichszeit zahlreiche Vertreter[2].

---

Art. 110 u. 111. Old. Hausges. Art. 54, Meckl.-Schw. V. Nr. 8, Wald. Hausges. §§ 32–40, Reufs. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 Art. 20 ff, Hausvertr. vom 3., 4. u. 5 September 1690 Art. 23.

[12] S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 112 u. 113, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 10, S.-Alt. G. vom 29. April 1874 § 5, Braunschw. N. L. O. § 170, Old. St. G. G. Anl. I § 12 u. Hausges. Art. 44, Anh. G. vom 28. Juli 1869 Art. 12, Schw. Rud. G. G. § 11, Reufs ä. L. Verf. § 17, Lipp. V. vom 24. Juni 1868 § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 50.

[13] Bayr. G. vom 1. Juli 1834, Art. 7, Sächs. Verf. § 23, Württ. Verf. § 105, Bad. G. vom 21. Juli 1839 § 12.

[14] Preufs. Verf. vom 17. Januar 1820, G. vom 30. April 1859 u. 27. Jan. 1868.

[15] Bayr. Verf. Tit. II § 20, Sächs. Verf. § 13, Württ. Verf. § 106, Bad. G. vom 21. Juli 1839 § 7, S. Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 7, S.-Goth. Vertr. vom 1. März 1855 § 5, Old. St. G. Anl. I § 12.

[1] F. A. v. Campe, Die Lehre von den Landständen nach gemeinem deutschen Staatsrechte, 2. Aufl., Lemgo u. Detmold 1864.

[2] J. J. Moser, von der Reichsstände Landen, deren Landständen, Unterthanen u. s. w., Buch II Kap. 20 § 13; Pütter, Ob und wie weit in teutschen Fürstentümern und Grafschaften den Landständen ein Mitregierungs-

Sie erfuhr jedoch auch Widerspruch[3] und war jedenfalls insofern unrichtig, als viele Klassen der Bevölkerung auf dem Landtage nicht vertreten waren, der immer nur eine Repräsentation der bevorrechtigten Stände blieb.

Erst die nach dem Jahre 1815 beginnende konstitutionelle Bewegung hat die Idee der Volksvertretung völlig zur Durchführung gebracht. Bei der Einführung der neueren Verfassungen schlofs man sich aber in denjenigen Staaten, in welchen die Landstände sich erhalten hatten, an die vorhandenen Institutionen an, ohne sich des Unterschiedes zwischen den neuen und alten Einrichtungen vollkommen bewufst zu werden. Man behielt den hergebrachten Namen der Landstände oder des Landtages bei. Auch in der Zusammensetzung glichen die neuen Landtage insofern den alten, als ihrer Bildung ein ständisches Prinzip zu Grunde gelegt wurde. Erst durch die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 ist dieses beseitigt worden.

Aber auch diejenigen Verfassungen, nach welchen die Zusammensetzung des Landtages noch eine ständische war, sprachen bereits den Grundsatz aus, dafs die Landtagsmitglieder Vertreter des gesamten Volkes seien[4]. Dadurch traten sie in Gegensatz zu den alten Verfassungen, nach welchen die Abgeordneten als Vertreter einzelner Klassen und Stände erschienen. Dagegen hat die Bezeichnung der Landtagsmitglieder als „Vertreter" des Volkes nicht die Bedeutung, dafs sie ihre Rechte vom Volke ableiteten oder von demselben Aufträge und Instruktionen entgegennehmen müfsten. Überhaupt waren bei Aufnahme der angeführten Bestimmungen in die Verfassungen mehr politische als staatsrechtliche Erwägungen mafsgebend. Vom juristischen Standpunkte aus sind die Landtage nicht eine Vertretung der Bevölkerung, sondern ein aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehendes Organ des Staates[5].

---

recht beigelegt werden könne, Beiträge zum teutschen Staats- und Fürstenrecht Bd. I S. 179 ff.; Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes Bd. II S. 73 ff. Vgl. O. Gierke, Johannes Althusius S. 224 N. 42.

[3] Posse, Über das Staatseigentum in den deutschen Reichslanden und das Staatsrepräsentationsrecht der deutschen Landstände, Rostock u. Leipzig 1794, S. 200 ff.

[4] Vgl. § 105 N. 2.

[5] Vom rechtlichen Standpunkte können die parlamentarischen Versammlungen nur als staatliche Organe behandelt werden. Vgl. darüber auch Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 225 ff., welcher die Parlamente speciell als Organe zur Verfolgung des Gemeininteresses bezeichnet. Diese Charakterisierung, obwohl durchaus nicht unzutreffend, enthält aber doch mehr die Hervorhebung eines politischen Prinzips als die Aufstellung eines staatsrechtlichen Grundsatzes. — Ganz abweichender Meinung ist Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893 (Sonderabdruck aus der Zeitschrift für Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. II, 1). Er behauptet, die Volksvertretung sei in monarchischen Staaten kein Organ des Staates (S. 40), sondern ein fremder Bestandteil im Körper desselben (S. 45). Diese Be-

Die Landtage haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte. Sie sind nicht Korporationen, sondern staatliche Kollegien; es stehen ihnen keine subjektiven Rechte, sondern lediglich staatliche Kompetenzen zu. Die Thätigkeit derselben erstreckt sich auf die verschiedensten Gebiete des Staatslebens. Der Grundsatz der Teilung der Gewalten, nach welchem der Volksvertretung lediglich gesetzgebende Funktionen zustehen, hat im deutschen Staatsrecht niemals Eingang gefunden. Allerdings besitzen die deutschen Landtage zunächst das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Sie sind aber aufserdem auch bei der Ausübung zahlreicher Funktionen der Verwaltung beteiligt. Die Feststellung des Staatshaushaltes kann nur mit ihrer Zustimmung erfolgen, sie haben die Veräufserung von Staatsgut, die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Garantien zu bewilligen. Ihrer Genehmigung unterliegen gewisse Staatsverträge und andere völkerrechtliche Akte. Sie haben aufserdem ein das ganze Gebiet der Verwaltung umfassendes Recht der Kontrolle. In Ausübung dieses Rechtes sind die Landtage befugt, an den Mafsregeln der Regierung Kritik zu üben [6]; als ein besonderer Ausflufs desselben erscheint namentlich auch die Ministeranklage.

---

hauptung versucht er damit zu begründen, dafs nicht der Wille der Volksvertretung als Wille des Staates gelte, sondern der des Monarchen; insbesondere auch das Gesetz auf dem Willen des Monarchen und nicht auf dem der Volksvertretung beruhe. Nun ist es allerdings richtig, dafs die Volksvertretung allein den im Gesetz zum Ausdruck gelangenden Staatswillen nicht hervorbringen kann. Aber ebenso wenig ist der Monarch dazu im stande. Es wird dafür ein Zusammenwirken beider Faktoren erfordert. Die Volksvertretung ist also an der Willensbildung des Staates mitbeteiligt, ja ein für dieselbe notwendiges Element; sie mufs daher auch ebensogut wie der Monarch als Organ des Staates betrachtet werden. Wenn Rieker an einer späteren Stelle seiner Schrift (a. a. O. S. 53) meint, die Volksvertretung sei kraft gesetzlicher Fiktion das ganze Volk oder die Gesamtheit der Unterthanen, so ist das eine Charakterisierung, welche staatsrechtlich gar keinen Wert hat, und selbst der der Ausführung zu Grunde liegende politische Gedanke wird durch die Bezeichnung der Parlamente als „Vertretung“ oder „Repräsentation“ des Volkes klarer und besser zum Ausdruck gebracht. Die Charakterisierung der Volksvertreter endlich als socialer Interessenvertretung (a. a. O. S. 57) ist juristisch ganz unzulässig. Thatsächlich kann die Volksvertretung allerdings eine solche werden, aber rechtlich darf sie es nicht. Die Abgeordneten sind nach der Verfassung verpflichtet, sich lediglich von Rücksichten des Gesamtwohls leiten zu lassen; die einseitige Verfolgung von Standes- und Klasseninteressen ist stets eine grobe Verletzung der parlamentarischen Pflichten, und es kann wahrlich nicht die Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft sein, einer solchen das Wort zu reden. Vgl. auch Orlando, Du fondement juridique de la représentation politique in der Revue de droit public Bd. III S. I ff.

[6] Eine solche Kritik ist keineswegs, wie Rieker a. a. O. S. 42 behauptet, ein Übergriff in die Verwaltung, sondern ein allgemein anerkanntes Recht der Landtage, welches in einigen Ausflüssen eine gesetzliche Regelung erfahren hat, im übrigen auf einem zweifellosen Gewohnheitsrecht beruht.

Das Beschwerde- und Petitionsrecht der Landtage[7] dient teils zur Ausübung der Kontrolle über die Verwaltung, teils ist es ein Mittel, um die Regierung zur Vorlegung von Gesetzen zu veranlassen. Es wird entweder gegenüber dem Ministerium in der Form von Resolutionen oder direkt gegenüber dem Monarchen in der Form der Adresse ausgeübt. Die Veranlassung zu einer derartigen Thätigkeit kann durch Anträge aus der Mitte der Versammlung oder durch Petitionen gegeben sein, welche von Privatpersonen oder Korporationen an den Landtag gebracht werden. Die Landtage sind meist durch ausdrückliche Bestimmungen der Verfassung für befugt erklärt, solche Petitionen anzunehmen und sie, falls die darin enthaltenen Beschwerden begründet erscheinen, der Regierung zur Abhilfe zu überweisen[8]. Doch ist diesen Festsetzungen in der Regel die Beschränkung hinzugefügt, dafs solche Petitionen nur schriftlich übersandt, nicht persönlich oder durch Deputationen überbracht werden dürfen[9].

Damit sich die Landtagsmitglieder diejenige Auskunft verschaffen können, welche für die Ausübung ihrer Funktionen erforderlich ist, haben viele Verfassungen ihnen ausdrücklich das Recht beigelegt, die Minister oder sonstigen Regierungsvertreter zu interpellieren[10]. Sie besitzen jedoch, auch wo die Verfassung eine solche Festsetzung nicht enthält, die Befugnis, Anfragen an

---

[7] Preufs. Verf. Art. 81, Bayr. Verf. Tit. VII § 19, Tit. X § 5, Sächs. Verf. §§ 109, 110, 140, Württ. Verf. § 124, Bad. Verf. § 67, G., die Abänderung des § 67 der Verf.-Urk., bez. der Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 20. Febr. 1868 Art. 2, Hess. Verf. Art. 79, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. §§ 86 u. 87, S.-Alt. G. G. §§ 215 u. 216, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 132, Braunschw. N. L. O. §§ 105 u. 106, Old. St. G. G. Art. 133, Anh. L. O. § 22, Schw.-Sondh. L. G. G. § 55, Schw.-Rud. G. G. § 35, Reufs ä. L. Verf. § 75, Reufs j. L. St. G. G. § 74, Lipp. V. vom 6. Juli 1836 § 7, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 42, Wald. Verf. Art. 65.

[8] Preufs. Verf. Art. 81, Bayr. Verf. Tit. VII § 21, G. vom 19. Januar 1872, betr. den Geschäftsgang des Landtages, Abschn. II Nr. 2, Sächs. Verf. § 111, Landtagsordnung vom 12. Oktober 1874 § 23, Bad. Verf. § 67, Hess. Verf. Art. 81 u. 82, S.-Weim. R. G. G. § 46, S.-Mein. G. G. § 87, S.-Alt. G. G. § 216, Landschaftl. G. O. vom 23. Dezember 1858 § 29, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 133, G. O. für die Landtage § 45, Braunschw. G. vom 20. April 1848 § 1, G. O. vom 20. Jan. 1893 § 45, Old. St. G. G. Art. 134, Schw.-Sondh. L. G. G. § 55, G. O. für den Landtag vom 12. Juli 1857 § 30, Schw.-Rud. G. vom 19. Januar 1872, die Einführung einer neuen G. O. für den Landtag betr. §§ 71—76, Reufs ä. L. Verf. § 76, Reufs j. L. St. G. G. §§ 77 und 78, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 42, Wald. Verf. § 67.

[9] Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 37, Sächs. Verf. § 111, L. O. § 23, Württ. Verf. § 170, Bad. Verf. § 67, S.-Alt. G. G. § 216, Landsch. G. O. § 29, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 133, G. O. § 45, Old. St. G. G. Art. 135, Braunschw. G. O. § 45, Schw.-Rud. G. vom 19. Januar 1872 § 71, Reufs ä. L. Verf. Art. 76, Reufs j. L. St. G. G. § 79, Wald. Verf. Art. 67.

[10] Preufs. Verf. Art. 81, Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 18—21, Sächs. L. O. § 31, S.-Mein. G. G. § 87, S.-Alt. G., eine Erläuterung des § 231 des G. G. betr. vom 7. April 1841, Landsch. G. O. §§ 27 u. 28, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 132, Anh. G. O. vom 24. Januar 1876 § 32, Braunschw. G. O. § 33, Schw.-Sondh. L. G. G. § 56, G. O. § 32, Reufs j. L. G. G. § 77, Wald. Verf. § 64.

die Regierung zu richten. Nur besteht in diesem Falle keine Verpflichtung zur Beantwortung derselben. Wo dagegen das Interpellationsrecht in der Verfassung förmlich anerkannt ist, hat der interpellierte Regierungsvertreter stets eine Antwort auf die Anfrage zu geben. Nur braucht diese nicht notwendig eine materielle Auskunft zu enthalten, es steht ihm frei, eine solche zu verweigern, wenn eine öffentliche Behandlung der fraglichen Angelegenheit mit dem Staatswohl nicht vereinbar erscheint[11]. — Vereinzelt haben die Landtage auch die Befugnis erhalten, selbst Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen einzusetzen[12].

Der Landtag erscheint nicht als Mitträger der Staatsgewalt neben dem Monarchen, sondern als ein beschränkender Faktor, an dessen Mitwirkung dieser bei Ausübung einzelner seiner Funktionen gebunden ist. Es stehen ihm daher nur diejenigen Rechte zu, welche ihm ausdrücklich beigelegt sind[13]. Aber seine Thätigkeit ist keine rein negative, etwa nur darauf gerichtet, eine Verletzung der Volksrechte zu verhüten[14]. Er hat nicht bloſs das Recht des Widerspruches, sondern das der thätigen Mitwirkung bei der Erfüllung der Staatsaufgaben. Aber seine Thätigkeit äuſsert sich nur in der Fassung von Beschlüssen. Die Ausführung derselben liegt in den Händen der Regierung, und ein Recht des Befehls oder eine unmittelbare Zwangsgewalt steht dem Landtage nicht zu.

Nach den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten ist also zur Ausübung der wichtigsten staatlichen Funktionen, Gesetzgebung, Budgetfeststellung, Abschluſs gewisser völkerrechtlicher Verträge, eine Vereinbarung zwischen zwei Faktoren, Monarch und Landtag, erforderlich. Diese Einrichtung schlieſst die Möglichkeit einer ungelösten Disharmonie ein[15]. Handelt es sich bei den Differenzen nur um eine verschiedene Auslegung von Verfassungs-

---

[11] Daſs die Regierung die Beantwortung ablehnen könne, sagt ausdrücklich die Sächs. L. O. § 31.

[12] Preuſs. Verf. Art 82, Wald. Verf. § 64.

[13] Einzelne Verfassungen drücken diesen Gedanken so aus, daſs der Landtag nur über solche Gegenstände in Beratung treten dürfe, welche zu seinem Wirkungskreise gehörten. Bayr. Verf. Tit. VII § 1, Sächs. Verf. Art. 79, Hess. Verf. Art. 66. Diese Ausdrucksweise ist keine glückliche. Die Beschränkung des Landtages liegt nicht in den Gegenständen, sondern in der Form seiner Thätigkeit.

[14] Diese Ansicht vertritt z. B. R. v. Mohl, welcher dem Landtage die Aufgabe zuweist, den Miſsbrauch der Staatsgewalt zu verhindern, Württ. Staatsrecht § 97, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. I S. 282 ff. Vgl. dagegen auch Merkel, Encyklopädie S. 232.

[15] Die Behauptung Riekers a. a. O. S. 42, 43, daſs in solchen Fällen der Wille des Monarchen ausschlaggebend sei, steht mit dem Wortlaut und Geist unserer Verfassungen im Widerspruch. Obwohl der Verf. sich für seine Behauptung auf das „positive deutsche Staatsrecht" beruft, hat er es doch gänzlich unterlassen, diejenigen positiven Bestimmungen anzugeben, durch welche er dieselbe begründen will.

artikeln, so können dieselben durch einen richterlichen Ausspruch erledigt werden. Einzelne deutsche Verfassungsurkunden haben auch in der That derartige Bestimmungen getroffen und die Entscheidung entweder durch ein besonders zu bildendes Schiedsgericht oder durch den Staatsgerichtshof angeordnet[16]. Aber dieser Fall ist weder der einzige noch auch der praktisch wichtigste. Viel häufiger kommt es vor, dafs Regierung und Volksvertretnng über die politische Zweckmäfsigkeit einer Mafsregel verschiedener Meinung sind. Und gerade ein solcher Gegensatz kann leicht zur Folge haben, dafs notwendige Gesetze oder der Staatshaushaltsetat nicht zu stande kommen. Ja es ist sogar möglich, dafs wegen derartiger Differenzen ein beinahe vollständiger Stillstand im Staatsleben eintritt.

In England und nach seinem Vorbild auch in einigen kontinentalen Staaten hat man die Lösung dieses Konfliktes in dem System der parlamentarischen Regierung gefunden. Wenn der Monarch die Führer der Parlamentsmajorität als Ratgeber in das Ministerium beruft und unter ihrer Verantwortung seine Funktionen ausübt, so ist die notwendige Harmonie zwischen Regierung und Volksvertretung hergestellt. Die Einführung dieses Systems in Deutschland hat nicht nur in parlamentarischen Versammlungen, sondern auch in der Litteratur lebhafte Verteidiger gefunden[17]. Dasselbe ist jedoch bis jetzt praktisch nicht zur Geltung gelangt. Und wenn es auch unter allen Umständen wünschenswert erscheint, dafs bei der Besetzung der Ministerstellen auf die Stimmung der Volksvertretung Rücksicht genommen wird, so mufs doch andererseits zugegeben werden, dafs die Voraussetzungen für eine parlamentarische Parteiregierung, wie sie in England besteht, in Deutschland nicht vorliegen. Es fehlen namentlich die grofsen regierungsfähigen Parteien, welche die notwendige Grundlage einer solchen Einrichtung bilden. Auch die Rücksicht auf die Reichspolitik gestattet es nicht, die Ministerien der Einzelstaaten lediglich nach Mafsgabe der jeweiligen Majoritäten in den Landtagen zu bilden.

---

[16] Sächs. Verf. § 153, S.-Alt. G. G. § 266, Braunschw. N. L. O. § 231, G. vom 19. März 1850, G. vom 30. März 1894, Old. St. G. G. Art. 209—211. — Die Bestimmung der Reufs j. L. Verf. § 117, welche die Entscheidung dem Bundesschiedsgericht überträgt, hat mit dem Wegfall des letzteren ihre Anwendbarkeit verloren. Über die Befugnis der Reichsgewalt zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten vgl. § 212.

[17] Der bedeutendste schriftstellerische Vertreter ist R. v. Mohl. Vgl. „die Geschichte und Litteratur des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes“, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. I S. 288 ff., und „das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel“, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 392 ff.

## 2. Zusammensetzung des Landtages.

### § 97.

Die Teilung des englischen Parlamentes in Ober- und Unterhaus beruht auf historischen Verhältnissen, welche dem englischen Staatsleben durchaus eigentümlich sind. Nichtsdestoweniger ist das Zweikammersystem in fast alle Verfassungen gröfserer europäischer Staaten übergegangen. Auch in Deutschland hat man es in allen gröfseren und mittleren Staaten zur Anwendung gebracht. Nur in den kleineren herrscht das Einkammersystem[1].

In den Ländern, wo das Zweikammersystem besteht, gilt der Grundsatz, dafs zu einem Beschlufs des Landtags die Zustimmung beider Kammern erfordert wird[2]. Nur die Ordnung ihrer inneren Angelegenheiten bleibt jeder Kammer allein überlassen; dahin gehört die Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder, die Beschlufsfassung über die geschäftliche Behandlung der Vorlagen und die Handhabung der Sitzungspolizei. In der Regel ist auch jede Kammer für sich zur Ausübung des Petitions- und Beschwerderechtes und zur Annahme von Petitionen befugt[3].

Die beiden Kammern beraten getrennt. Gemeinschaftliche Sitzungen derselben finden nur ausnahmsweise, meist zur Erledigung formeller Geschäfte statt[4].

Die Rechte beider Kammern sind gleich. Nur in Bezug auf Finanzgesetze und den Staatshaushaltsetat sind der zweiten Kammer gröfsere Befugnisse eingeräumt. Vorlagen der angegebenen Art müssen bei der zweiten Kammer eingebracht werden[5]. Bei dem Staatshaushaltsetat beschränkt sich die Befugnis

---

[1] Das Zweikammersystem besteht in Preufsen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen; Preufs. Verf. Art. 62; Bayr. Verf. Tit. VI § 1; Sächs. Verf. § 61; Württ. Verf. § 128; Bad. Verf. § 26; Hess. Verf. Art. 51. Die Bezeichnung für die beiden Kammern ist in Preufsen seit dem G. vom 30. Mai 1855: Herrenhaus und Abgeordnetenhaus; in Bayern: Kammer der Reichsräte und der Abgeordneten; in Württemberg: Kammer der Standesherren und der Abgeordneten; in den anderen Staaten: erste und zweite Kammer.

[2] Preufs. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VI § 19, Sächs. Verf. § 62 u. 132, Württ. Verf. § 182, Hess. Verf. Art. 95 u. 97.

[3] Preufs. Verf. Art. 81, Württ. Verf. § 178, Bad. G. vom 20. Februar 1868 Art. 2. Den entgegengesetzten Grundsatz enthält die Bayr. Verf. Tit. VII §§ 20 und 21, Tit. X § 5, die Hess. Verf. Art. 79 und in Bezug auf einzelne Gegenstände die Sächs. Verf. §§ 109—111. — Nach der Preufs. Verf. Art. 82 ist auch jede Kammer berechtigt, Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen einzusetzen. — Über die Ministeranklage vgl. § 184.

[4] Namentlich zum Zweck der Eröffnung oder Schliefsung und der Entgegennahme des Verfassungseides seitens des Monarchen oder Regenten. Aufserdem ordnet die Preufs. Verf. Art. 56 u. 57 gemeinschaftliche Sitzungen zum Zweck der Beschlüsse über Regentschaft, die Württ. Verf. §§ 190, 191, 193, 196 zur Vornahme gewisser Wahlen und Entgegennahme gewisser Berichte an.

[5] Preufs. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VI § 18, Sächs. Verf. § 122, Württ. Verf. § 178, Bad. Verf. § 60, Hess. Verf. Art. 67.

der ersten Kammer in der Regel darauf, denselben im ganzen anzunehmen oder abzulehnen, eine Amendierung der einzelnen Positionen ist ihr nicht gestattet[6]. Die letztere Vorschrift mufs so verstanden werden, dafs das Recht der Annahme oder Ablehnung im ganzen sich auf den in der zweiten Kammer festgestellten Staatshaushaltsetat bezieht. Denn nur dieser bildet die Grundlage der Beratungen der ersten Kammer[7].

Wenn beide Kammern sich über eine Vorlage nicht zu einigen vermögen, so ist kein Beschlufs zu stande gekommen. In einzelnen Verfassungen bestehen jedoch bestimmte Vorschriften, welche den Zweck haben, derartige Differenzen zwischen beiden Kammern zum Austrag zu bringen[8].

Abgesehen von der Teilung der Landtage in zwei Kammern kommt in einigen Ländern eine eigentümliche Gliederung derselben dadurch vor, dafs das Land aus zwei mehr oder weniger selbständigen Teilen besteht, von denen jeder seinen eigenen Landtag besitzt, während für das ganze Land ein gemeinsamer Landtag existiert[9].

---

[6] Preufs. Verf. Art. 62, Württ. Verf. § 181, Bad. Verf. § 60, Hess. Verf. Art. 67. — Die angeführte Bestimmung der Bad. Verf. bezieht sich nicht blofs auf den Staatshaushaltsetat, sondern auf alle Gesetzentwürfe, welche die Finanzen betreffen.

[7] Die Beschlüsse des preufsischen Herrenhauses vom 11. Oktober 1862 und 23. Januar 1864, den im Abgeordnetenhause festgestellten Etat abzulehnen, dagegen den von der Regierung dem Abgeordnetenhause vorgelegten Etat anzunehmen, waren demnach verfassungswidrig. Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I §§ 89 u. 116 S. 364 u. 596 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 202; Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 204: Fleischmann, Weg der Gesetzgebung in Preufsen S. 110.

[8] Nach den Bestimmungen der Sächs. Verf. §§ 91, 92, 131 soll bei Meinungsdifferenzen zwischen beiden Kammern zunächst der Versuch einer Vereinigung durch eine Deputation gemacht werden; bleiben trotzdem die Stimmen beider Kammern geteilt, so ist zu der Verwerfung des Gesetzesvorschlages erforderlich, dafs in einer der beiden Kammern wenigstens zwei Dritteile für die Verwerfung gestimmt haben. Letztere Bestimmung pafst jedoch nur auf Gesetzesvorschläge, welche von der Regierung ausgegangen sind; sie findet daher keine Anwendung auf solche, welche aus der Initiative der Kammern hervorgehen. Vgl. G. über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen vom 31. März 1849 § 7. — In Württemberg und Baden werden, wenn das von der zweiten Kammer angenommene Budget von der ersten Kammer abgelehnt ist, die Stimmen in beiden Kammern zusammengezählt, bei Stimmengleichheit giebt der Präsident der zweiten Kammer den Ausschlag (Württ. Verf. § 181, Bad. Verf. §§ 61 u. 74). Eine ähnliche Bestimmung besteht für Hessen (Hess. Verf. Art. 67); dieselbe findet aber nicht blofs beim Etat, sondern auch dann Anwendung, wenn ein Gesetz, welches von der einen Kammer abgelehnt ist, auf dem nächsten Landtage von neuem vorgelegt, dann aber wieder von der einen Kammer abgelehnt, von der andern dagegen angenommen wird, vorausgesetzt, dafs die Regierung nicht vorzieht, den Vorschlag zurückzunehmen. (Hess. Verf. Art. 75. Vgl. die Schrift: Das suspensive Veto der hessischen Landstände, Mainz 1874.)

[9] Im Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha bestehen besondere Landtage für jedes Herzogtum. Der gemeinsame Landtag setzt sich aus den Mitgliedern beider Speciallandtage zusammen. S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 70—83, §§ 112—116, S.-Kob.-Goth. G., eine Abänderung des St. G. G. vom 3. Mai

## § 98.

Bei der Bildung der ersten Kammern in Deutschland liefs man sich von dem Vorbild des englischen Oberhauses leiten. Man hielt sich jedoch lediglich an die äufsere Erscheinung desselben und sah in ihm nur eine Vertretung des grofsen Grundbesitzes, während seine wahre Bedeutung darauf beruhte, dafs es die regierende Klasse des Landes repräsentierte. Die Bildung der ersten Kammern ging daher unter vorwiegender Berücksichtigung des standesherrlichen und ritterschaftlichen grundbesitzenden Adels vor sich, welcher teils durch erbliche, teils durch gewählte, teils durch vom Monarchen auf Lebenszeit ernannte Mitglieder vertreten war. Aufserdem wurde dem Monarchen in Nachahmung der Bestimmungen der französischen Charte das Recht erteilt, Mitglieder der ersten Kammer auf Lebenszeit, meist jedoch nur in beschränkter Zahl, zu ernennen. Daneben kommen gewisse hohe Staats- und Kirchenbeamte, Vertreter der Universitäten und gröfseren Städte als Mitglieder der ersten Kammer vor.

Anmerkung: Die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen über die Bildung der ersten Kammern sind folgende:

I. Für Preufsen bestimmte die octroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 Art. 63, dafs die Mitglieder der ersten Kammer durch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertreter erwählt werden sollten; weiterer Erwägung bei Gelegenheit der Revision der Verfassungsurkunde blieb vorbehalten, ob ein Teil der Mitglieder der ersten Kammer vom Könige zu ernennen und ob den Oberbürgermeistern der grofsen Städte sowie den Vertretern der Universitäten und Akademieen der Wissenschaften und Künste ein Sitz in der Kammer einzuräumen sein möchte. Da jedoch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertretungen erst durch die künftige Gesetzgebung geschaffen werden mufsten, die unmittelbar nach Erlafs der Verfassung erforderlichen Wahlen demnach nicht durch sie vorgenommen werden konnten, so wurde am 6. Dezember 1848 ein interimistisches Wahlgesetz für die erste Kammer erlassen. Danach sollte die erste Kammer aus 180 Mitgliedern bestehen, welche in indirekter Wahl gewählt wurden. Die Teilnahme an den Urwahlen war bedingt durch die Vollendung des dreifsigsten Lebensjahres und entweder die Zahlung eines Klassensteuersatzes von 8 Thalern oder Besitz von Grundeigentum im Werte von 5000 Thalern oder ein jährliches Reineinkommen von 500 Thalern. Die Wählbarkeit stand jedem Preufsen zu, der das vierzigste Lebensjahr vollendet hatte und bereits 5 Jahre lang dem preufsischen Staatsverbande angehörte. — Die rev. Verf. vom 31. Januar 1850 Art. 65—68 bestimmte, dafs die erste Kammer bestehen sollte: a) aus den grofsjährigen königlichen Prinzen; b) aus den Häuptern der ehemals unmittelbaren reichsständischen Häuser in Preufsen und aus den Häuptern derjenigen Familien, welchen durch königliche Verordnung das nach der Erstgeburt und Linealerbfolge zu vererbende Recht auf Sitz und Stimme in der ersten Kammer beigelegt werde; c) aus vom König auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern, deren Zahl jedoch den zehnten Teil der zu a und b genannten Mitglieder nicht übersteigen sollte; d) aus neunzig Mitgliedern, welche in Wahlbezirken, die ein Gesetz fest-

---

1852 und Beil. I u. II desselben betr. vom 31. Januar 1874. — Auch im Fürstentum Waldeck ist zwischen dem gemeinsamen Landtage für die vereinigten Fürstentümer Waldeck und Pyrmont und den Speciallandtagen für die beiden Fürstentümer Waldeck und Pyrmont zu unterscheiden. Wald. Verf. § 47, Landtagsordnung für das Fürstentum Pyrmont vom 27. Juli 1854 mit Abänderungsgesetz vom 25. Januar 1859.

zustellen hatte, durch die dreifsigfache Zahl derjenigen Urwähler, welche die höchsten direkten Staatssteuern bezahlten, in direkter Wahl gewählt werden sollten; e) aus dreifsig von den Gemeinderäten der gröfseren Städte gewählten Mitgliedern. Die Gesamtzahl der unter a bis c genannten Mitglieder durfte die Zahl der unter d und e bezeichneten nicht übersteigen. Diese Bildung der ersten Kammer sollte jedoch erst am 7. August 1852 in das Leben treten und es bis dahin bei den Bestimmungen des interimistischen Wahlgesetzes sein Bewenden haben. Die näheren Vorschriften zur Ausführung der Verfassungsbestimmungen wurden durch eine provisorische Verordnung vom 4. August 1852 erlassen, welche laut einer Bekanntmachung vom 14. April 1853 die nachträgliche Genehmigung der Kammern erhalten hat. Durch das G., betr. die Bildung der ersten Kammer, vom 7. Mai 1853 wurden die Art. 65—68 der Verfassungsurkunde aufgehoben und festgesetzt, dafs die erste Kammer durch königliche Anordnung gebildet werden sollte, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden könne. Sie sollte aus Mitgliedern bestehen, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beriefe. Auf Grund dieses Gesetzes erging die V. wegen Bildung der ersten Kammer vom 12. Oktober 1854. Danach besteht die erste Kammer, seit dem G. vom 30. Mai 1855 Herrenhaus genannt: 1. aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche der König nach erlangter Grofsjährigkeit beruft; 2. aus dem Haupte des fürstlichen Hauses Hohenzollern-Sigmaringen (das in der Verordnung ebenfalls genannte Haus Hohenzollern-Hechingen ist inzwischen ausgestorben); 3. aus den Häuptern der vormals reichsständischen Häuser; 4. aus den zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufenen Fürsten, Grafen und Herren und denjenigen Personen, welchen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhause verliehen wird; 5. aus den Inhabern der vier grofsen Landesämter im Königreich Preufsen; 6. aus einzelnen Personen, welche der König aus besonderem Vertrauen beruft, zu welchen auch die Kronsyndici gehören, denen wichtige Rechtsfragen und rechtliche Angelegenheiten des königlichen Hauses zur Begutachtung und Erledigung vorgelegt werden; 7. aus Personen, welche präsentiert werden: a) von den zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufenen Stiftern; b) von dem für jede Provinz zu bildenden Verbande der darin mit Rittergütern angesessenen Grafen; c) von den Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, welche der König mit diesem Rechte begnadigt; d) von den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes; e) von den Landesuniversitäten; f) von den mit Präsentationsrecht ausgestatteten Städten. Die Mitgliedschaft der präsentierten Mitglieder erlischt mit Verlust der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist; aufserdem kann jedem Mitgliede die Mitgliedschaft wegen unehrenhaften Verhaltens durch einen vom Könige bestätigten Beschlufs des Herrenhauses entzogen werden. Die Rechtsbeständigkeit des preufsischen Herrenhauses ist vielfach angezweifelt worden (v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I §§ 55, 56 S. 205 N. 7 und S. 215 N. 1; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 159 Anm.; E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preufsens S. 227 ff.; Const. Röfsler, Studien zur Fortbildung der preufsischen Verfassung, 2. Abt., Berlin 1864, S. 23 ff.). Die Zweifel erweisen sich jedoch bei näherer Prüfung als nicht stichhaltig. Unrichtig ist zunächst die Behauptung, dafs die Faktoren der Gesetzgebung nicht berechtigt seien, einem von ihnen die Befugnis zu erteilen, die Verfassung zu ändern. Es erscheint als völlig zulässig, unter Wahrung der Formen der Verfassungsgesetzgebung, die Regelung einer durch die Verfassung geordneten Angelegenheit auf den Weg der einfachen Gesetzgebung oder auf den Verordnungsweg zu verweisen. Ebensowenig trifft die Behauptung zu, dafs die Verordnung vom 12. Oktober 1854 mit den Vorschriften des Gesetzes vom 7. Mai 1853 im Widerspruch stände, weil das Gesetz nur eine königliche Berufung kenne, nach der Verordnung dagegen auch eine Mitgliedschaft auf Grund einer Präsentation möglich sei, weil ferner das Gesetz nur erbliche und lebenslängliche Mitglieder zulasse, während nach der Verordnung die Mitgliedschaft der präsentierten Mitglieder mit Verlust einer bestimmten Eigenschaft erlösche. Denn auch

die präsentierten Mitglieder erlangen ihren Sitz im Herrenhause durch eine königliche Berufung. Und in der Bestimmung, dafs die erste Kammer aus Mitgliedern besteht, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft, bilden die Worte: „auf Lebenszeit beruft“ nur einen Gegensatz zu der „Berufung auf Zeit“. Die Möglichkeit einer Erlöschung der Mitgliedschaft nimmt der Berufung nicht den Charakter einer lebenslänglichen. wie ja auch bei den nicht präsentierten lebenslänglichen Mitgliedern eine derartige Beendigung der Mitgliedschaft, z. B. infolge des Verlustes der bürgerlichen Ehrenrechte oder der preufsischen Staatsangehörigkeit, vorkommen kann. Übereinstimmend: Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 368 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 75 N. 1; Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 421; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatsr. Bd. I § 23 S. 276 N. 7. — II. Die bayrische Kammer der Reichsräte ist zusammengesetzt aus: 1. den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses; 2. den Kronbeamten des Reiches; 3. den beiden Erzbischöfen; 4. den Häuptern der ehemals reichsständischen Familien, solange sie im Besitz ihrer vormalig reichsständischen, im Königreich belegenen Herrschaften bleiben; 5. einem vom Könige ernannten Bischofe und dem Präsidenten des protestantischen Generalkonsistoriums; 6. denjenigen Personen, welche der König entweder erblich oder lebenslänglich zu Mitgliedern ernennt. Das Recht der Vererbung soll nur adligen Gutsbesitzern verliehen werden, welche im Königreiche das volle Staatsbürgerrecht und ein mit dem Lehen- oder fideikommissarischen Verbande belegtes Grundvermögen besitzen, von welchem sie an Grund- und Dominikalsteuern in simplo dreihundert Gulden entrichten und wobei eine agnatisch-linealische Erbfolge mit dem Rechte der Erstgeburt eingeführt ist. Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte darf den dritten Teil der erblichen, zu welchen auch die beiden Erzbischöfe, der Bischof und der Präsident des protestantischen Generalkonsistoriums, dagegen nicht die Prinzen des königlichen Hauses und die Kronbeamten gerechnet werden, nicht übersteigen (Bayr. Verf. Tit. VI §§ 2—5, G., die Bildung der Kammer der Reichsräte betr., vom 9. März 1828). — III. Zu der sächsischen ersten Kammer gehören folgende Mitglieder: 1. die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses; 2. das Hochstift Meifsen durch einen Deputierten seines Mittels; 3. der Besitzer der Herrschaft Wildenfels; 4. die Besitzer der fünf schönburgischen Recefsherrschaften Glauchau, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein durch einen ihres Mittels; 5. ein Abgeordneter der Universität Leipzig; 6 der Besitzer der Standesherrschaft Königsbrück; 7. der Besitzer der Standesherrschaft Reibersdorf; 8. der evangelische Oberhofprediger; 9. der Dekan des Domstiftes St. Petri zu Budissin, im Fall der Behinderung oder der Erledigung der Stelle einer der drei Kapitularen des Stiftes; 10. der Superintendent zu Leipzig; 11. ein Abgeordneter des Kollegiatstiftes zu Wurzen; 12. die Besitzer der vier schönburgischen Lehnsherrschaften Rochsburg, Wechselburg, Remissen und Penig durch einen ihres Mittels; 13. zwölf auf Lebenszeit gewählte Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und anderen gröfseren ländlichen Gütern; 14. zehn vom König nach freier Wahl auf Lebenszeit zu ernennende Rittergutsbesitzer; 15. die erste Magistratsperson der Städte Dresden und Leipzig; 16. die erste Magistratsperson in sechs vom Könige zu bestimmenden Städten; 17. fünf vom Könige nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Mitglieder. Die unter Nr. 3, 4, 6, 7 und 12 benannten Personen können ihr Recht durch Stellvertreter ausüben. Die vom König ernannten Rittergutsbesitzer und die gewählten Vertreter der Grofsgrundbesitzer müssen einen Grundbesitz haben, welcher mit 4000 Steuereinheiten belegt ist; zur Teilnahme an der Wahl berechtigt ein Grundbesitz mit 3000 Steuereinheiten. Die Eigenschaft als Mitglied der ersten Kammer erlischt bei denjenigen Personen, welche die Stelle vermöge ihres Amtes innehaben, mit Verlust des Amtes, bei den vom König ernannten Rittergutsbesitzern mit Verlust der gesetzlichen Erfordernisse, bei den gewählten Vertretern des Grofsgrundbesitzes mit Verlust der Wählbarkeit, Eintritt oder Beförderung im Staats- oder Hofdienst. Die Abgeordneten der Stifter und der Universität sowie die Bevollmächtigten der

Herrschaft Wildenfels und der schönburgischen Recefsherrschaften behalten ihre Stelle, bis sich ein Nachfolger legitimiert. (Sächs. Verf. §§ 63—66, G., einige Abänderungen der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831, sowie der Nachtragsgesetze zu derselben vom 5. Mai 1851 und 19. Oktober 1861 betr., vom 3. Dezember 1868 Nr. III, Sächs. G., die Wahlen für den Landtag betr., vom 3. Dezember 1868 §§ 10—14.) — IV. Die württembergische Kammer der Standesherren besteht: 1. aus den Prinzen des königlichen Hauses; 2. aus den Häuptern der fürstlichen und gräflichen Familien und den Vertretern der standesherrlichen Gemeinschaften, auf deren Besitzungen vormals eine Reichs- oder Kreistagsstimme geruht hat; 3. aus den vom König erblich oder auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern. Zu erblichen Mitgliedern soll der König nur solche Gutsbesitzer aus dem standesherrlichen oder ritterschaftlichen Adel ernennen, welche von einem mit Fideikommifs belegten, nach dem Rechte der Erstgeburt sich vererbenden Grundvermögen, nach Abzug der Zinsen aus den darauf haftenden Schulden, eine jährliche Rente von sechstausend Gulden beziehen. Die Zahl sämtlicher vom König erblich oder lebenslänglich ernannten Mitglieder darf den dritten Teil der übrigen Mitglieder nicht übersteigen. Die erblichen Mitglieder können ihr Stimmrecht durch Stellvertreter ausüben (Württ. Verf. §§ 129—32, 156). — V. Die badische erste Kammer setzt sich zusammen: 1. aus den Prinzen des grofsherzoglichen Hauses; 2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien; 3. aus dem Landesbischofe und einem vom Grofsherzoge lebenslänglich ernannten protestantischen Geistlichen mit dem Range eines Prälaten; 4. aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels; 5. aus zwei Abgeordneten der Landesuniversitäten; 6. aus höchstens acht vom Grofsherzoge ernannten Personen. Die Häupter der adligen Familien, welchen der Grofsherzog die Würde eines hohen Adels verleiht, treten gleich den Standesherren als erbliche Landstände in die erste Kammer. Sie müssen aber ein nach dem Rechte der Erstgeburt und der Linealerbfolge erbliches Stamm- oder Lehngut besitzen, das in der Grund- und Gefällsteuer, nach Abzug des Lastenkapitals, wenigstens zu 300000 Gulden angeschlagen ist. (Bad. Verf. §§ 27—32. Die näheren Vorschriften für die Wahl der grundherrlichen und Universitätsabgeordneten enthält die Wahlordnung vom 5. Juli 1897 §§ 1—33.) — VI. Die erste Kammer des Grofsherzogtums Hessen wird gebildet: 1. aus den Prinzen des grofsherzoglichen Hauses; 2. aus den Häuptern standesherrlicher Familien, welche sich in dem Besitze einer oder mehrerer Standesherrschaften befinden; 3. aus dem Senior der Familie der Freiherren von Riedesel; 4. aus dem katholischen Landesbischof oder einem andern katholischen Geistlichen als Stellvertreter; 5. aus einem protestantischen Geistlichen, welchen der Grofsherzog dazu auf Lebenszeit mit der Würde eines Prälaten ernennt, oder einem andern protestantischen Geistlichen als Stellvertreter; 6. aus dem Kanzler der Landesuniversität oder dessen Stellvertreter; 7. aus zwei Mitgliedern, welche der im Grofsherzogtum genügend mit Grundeigentum angesessene Adel aus seiner Mitte wählt; 8. aus höchstens zwölf ausgezeichneten Staatsbürgern, welche der Grofsherzog auf Lebenszeit dazu beruft. Eine Stellvertretung ist nur bei den Standesherren und dem Senior der Familie der Freiherren von Riedesel in sehr beschränkter Weise gestattet (Hess. G., die Zusammensetzung der beiden Kammern der Stände und die Wahl der Abgeordneten betr., vom 8. November 1872 Art. 2, 5, 16—17, 49, Abänderungsgesetz vom 6. Juni 1885).

Zur Ausübung des Stimmrechtes in der ersten Kammer ist das Vorhandensein gewisser persönlicher Eigenschaften notwendig, welche den für die zweite Kammer geforderten analog sind: Staatsangehörigkeit, ein bestimmtes Alter, Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte und das Freisein von gewissen Hindernissen (Vormundschaft, Konkurs, Staatsdienst bei einem aufser-

deutschen Staate)[1]. Wo die Einzelverfassungen Wohnsitz innerhalb des betreffenden Staates vorschreiben[2], genügt jetzt Wohnsitz im Deutschen Reiche[3].

Die Frage, ob ein Mitglied der ersten Kammer befugt sei, auf seine Stelle zu verzichten, kann nicht allgemein, sondern nur auf Grund specieller Prüfung derjenigen Bestimmungen entschieden werden, welche durch die Verfassungen für die einzelnen Kategorieen von Mitgliedern aufgestellt sind. Wo die Annahme des Sitzes nicht von dem freien Belieben des einzelnen Mitgliedes abhängt, mufs im Zweifel angenommen werden, dafs dasselbe auch zur Resignation nicht befugt ist[4].

---

[1] Preufs. V. vom 12. Okt. 1854 § 7, Bayr. Verf. Tit. VI § 5, Württ. Verf. § 134 und 135, vgl. mit G. vom 31. Dez. 1861, betr. die Unabhängigkeitsstellung der staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, und G., betr. einige Abänderungen des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde, von 26. März 1868 Art. 1, Hess. G. vom 8. Nov. 1872 Art. 10 und 11.

[2] Preufs. V. vom 12. Okt. 1854 § 7.

[3] Nach Mafsgabe der Bestimmungen des R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1. — Anderer Ansicht: H. Schulze, Preufs. Staatsrecht § 159, Lehrb. des deutschen Staatsr. Bd. I § 175 S. 464 N. 1; Bornhak, Preufs. Staatsrecht Bd. I S. 376; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. a. a. O. S. 285.

[4] In Preufsen besitzen die Mitglieder des Herrenhauses kein Recht, ihr Amt niederzulegen, da §§ 8 u. 9 der V. vom 12. Okt. 1854 eine Anzahl von Erlöschungsgründen der Mitgliedschaft aufführen, unter welchen sich die Resignation nicht befindet. In diesem Sinne hat sich auch die Matrikelkommission des Herrenhauses ausgesprochen. Anderer Ansicht: Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 377; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 76. Zweifelhaft äufsern sich: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 56 S. 216 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 159. Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsrecht a. a. O. S. 288 hält die Niederlegung nur mit Genehmigung des Königs für zulässig. Für Bayern behauptet Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 404 ff., in Marquardsens Handbuch S. 55 die Möglichkeit eines Verzichtes; dieser Auffassung entspricht auch die Praxis der bayrischen Reichsratskammer. Über Württemberg vgl. R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 99, der die Möglichkeit einer Resignation in Abrede stellt, und v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 165, der sie bejaht. In Sachsen steht der freiwillige Austritt aus der ersten Kammer gewissen Gruppen von Mitgliedern frei. (G., die Wahlen für den Landtag betr., vom 3. Dez. 1868 § 8.) — Ein allgemeines Recht der Mitglieder der ersten Kammern, auf ihre Stellung zu verzichten, behauptet Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 166, 167. Nun ist zuzugeben, dafs die Ernennung durch den Monarchen an und für sich den Verzicht nicht ausschliefst. Denn, wie Jellinek mit Recht ausführt, sind die vom Monarchen ernannten Mitglieder diesem gegenüber ebenso unabhängig wie die gewählten Abgeordneten gegenüber ihren Wählern. Es können aber andere Gründe vorliegen, welche die Niederlegung der Stellung als unzulässig erscheinen lassen. Namentlich ist eine solche bei denjenigen Personen ausgeschlossen, welche kraft der Bekleidung eines bestimmten Amtes der ersten Kammer angehören. Aufserdem mufs dieselbe da für nicht statthaft erachtet werden, wo die Erlöschungsgründe im Gesetz speciell fixiert sind und der Verzicht nicht erwähnt wird. Dieser Fall liegt namentlich in Preufsen vor. Man kann gegen die Unzulässigkeit des Verzichtes auch nicht das Argument in das Feld führen, derartige Mitglieder der ersten Kammer wären dann die einzigen Personen, für welche die Beibehaltung einer Organstellung absolute Pflicht sei (Jellinek a. a. O. S. 167

## § 99.

Die zweite Kammer geht ausschliefslich oder vorwiegend aus Wahlen der Bevölkerung hervor. Dasselbe gilt vom Landtage überhaupt, wo dieser nur aus einer Kammer besteht. Die gesetzlichen Vorschriften über die Wahlen sind teils in den Verfassungen, teils in besonderen Wahlgesetzen enthalten[1].

---

N. 1). Ein solcher Zwang zur Organstellung kommt auch sonst, namentlich bei nicht berufsmäfsigen Beamten (Elementen der Selbstverwaltung), welche ihr Amt kraft allgemeiner staatsbürgerlichen Pflichten übernommen haben, und in einzelnen Ländern sogar bei aus Volkswahlen hervorgegangenen Abgeordneten, vor. Vgl. § 102 N. 1, 9.

[1] Preufs. V. über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer vom 30. Mai 1849. Diese V. war ursprünglich nur für die Wahl derjenigen Abgeordnetenversammlung bestimmt, welche die Revision der Verf. vornehmen sollte. Die rev. Verf. vom 31. Jan. 1850 stellte in Art. 72 ein Wahlgesetz in Aussicht, bestimmte aber in Art. 115, dafs bis zum Erlafs desselben die V. vom 30. Mai 1849 in Kraft bleiben sollte. Einzelne Bestimmungen der V. vom 30. Mai 1849, namentlich über das aktive Wahlrecht, stehen jedoch mit Vorschriften der Verfassung in Widerspruch. Ein Cirkularreskript des Ministers des Innern vom 5. Nov. 1858 (vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 59 S. 238 N. 2a) hat sich dahin ausgesprochen, dafs in dieser Beziehung die Vorschriften der Verordnung und nicht die der Verfassung anzuwenden seien. Dementsprechend ist in der Praxis verfahren und derselbe Standpunkt wird von den Schriftstellern über preufsisches Staatsrecht vertreten (v. Rönne Bd. I § 58 S. 224; H. Schulze § 160; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 77, 78). Man beruft sich für diese Auffassung lediglich auf die Bestimmung des Art. 115 der Verfassung, wonach bis zum Erlafs des in Art. 72 vorgesehenen Wahlgesetzes die V. vom 30. Mai in Kraft bleiben soll. Aber die Bedeutung des Art. 115 ist augenscheinlich nur die, für die Zeit, wo das Wahlgesetz noch nicht erlassen ist, provisorische Fürsorge zu treffen. Die V. vom 30. Mai 1849 gilt demnach nur in Bezug auf diejenigen Punkte, welche nach Art. 72 der späteren Festsetzung durch das Wahlgesetz vorbehalten, nicht in Bezug auf diejenigen, welche bereits definitiv durch die Verfassung erledigt sind. Demgemäfs wäre es richtiger gewesen, in Bezug auf die angeführten Punkte die Bestimmungen der Verfassung und nicht die der Verordnung entscheiden zu lassen. Die Einführung der V. vom 30. Mai 1849 ist erfolgt in den hohenzollernschen Landen durch das interimistische Wahlgesetz für die Wahl zur zweiten Kammer in den Fürstentümern Hohenzollern vom 30. April 1851; in den im Jahre 1866 mit Preufsen vereinigten Landesteilen durch G., betr. die Abänderung des Art. 69 der Verfassungsurkunde und des Art. 1 des G. vom 30. April 1851, sowie diejenigen Abänderungen der V. über die Wahl der Abgeordneten vom 30. Mai 1849, welche behufs Anwendung derselben in den mit der preufsischen Monarchie vereinigten Landesteilen erforderlich werden, vom 17. Mai 1867 und G., betr. die fernere Geltung der V. vom 30. Mai 1849, vom 11. März 1869; im früheren Herzogtum Lauenburg durch G., betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preufsischen Monarchie, vom 23. Juni 1876 § 2; in Helgoland durch G., betr. die Vereinigung der Insel Helgoland mit der preufsischen Monarchie, vom 18. Febr. 1891 § 10. — Bayr. G., die Wahl der Landtagsabgeordneten betr., vom 4. Juni 1848, Abänderung durch G. vom 21. März 1881. Neue Redaktion des Gesetzes vom 22. März 1881. Sächs. G., die Wahl für den Landtag betr., vom 3. Dez. 1868. Abänderungsgesetze vom 20. April 1892, 27. März 1896. G., die Wahlen für die zweite Kammer der Ständeversammlung betr., vom 28. März 1896. Württ. G., betr. die Wahl der Städte und Oberamtsbezirke für den Landtag vom

Aktives Wahlrecht heiſst das Recht zu wählen, passives Wahlrecht die Fähigkeit, gewählt werden zu können. Das aktive Wahlrecht hat den Charakter eines subjektiven Rechtes[2]; dagegen besitzt das sogenannte passive Wahlrecht einen solchen nicht, es ist eine bloſse Fähigkeit[3].

---

26. März 1868, Abänderungsgesetz vom 16. Juni 1882. Bad. Wahlordnung vom 23. Dez. 1818, Abänderungsgesetze vom 16. April 1870, 25. Aug. 1876, 6. März 1880, 10. Juli 1896. Neue Redaktion vom 5. Juli 1897. Weitere Abänderung vom 24. Juni 1898. Hess. G., die Zusammensetzung der beiden Kammern und die Wahl der Abgeordneten betr., vom 8. Nov. 1872, Abänderungsgesetz vom 6. Juni 1885. S.-Weim. G., die Wahlen der Landtagsabgeordneten betr.. vom 17. April 1896. S.-Mein. G. vom 24. April 1873 über die Wahl der Landtagsabgeordneten. S.-Alt. Patent zur Wiedereinführung des G. vom 3. Aug 1850, die Wahlen der landschaftlichen Abgeordneten betr., vom 31. Mai 1870, V. vom 10. Febr. 1875. Abänd. G. vom 15. Jan. 1898. S.-Kob.-Goth. St. G. G. Beilage I, Wahlordnung für die Landtage der Herzogtümer Koburg und Gotha vom 3. Mai 1852, G., einige Abänderungen des St. G. G. vom 3. Mai 1852 und der Beil. I u. II dess. betr, vom 31. Jan. 1874. Braunschw. G. über die Zusammensetzung der Landesversammlung vom 22. Nov. 1851, Wahlgesetz vom 23. Nov. 1851, G., Abänderung des Wahlgesetzes vom 23. Nov. 1851 betr., vom 3. Aug. 1864, G., betr. die Ergänzung des Wahlgesetzes, vom 25. Jan. 1878, G., betr. Abänderungen des Wahlgesetzes vom 9. April 1881, G., die Abänderung verschiedener Bestimmungen der N. L. O. betr., vom 26. März 1888, G., betr. Abänderungen des G. über die Zusammensetzung der Landesversammlung, vom 30. März 1894. Old. G., betr., die Wahl der Abgeordneten zum Landtage, vom 21. Juli 1868. G., die bei den Urwahlen zum Landtag zu benutzenden Stimmzettel betr., vom 29. Dez. 1896. Anh. G., betr. die Abänderung einiger weiteren Bestimmungen der Landschaftsordnung, vom 19. Febr. 1872, Ausführungsgesetz vom 8. Jan. 1873. Abänderung durch G. vom 19. Mai 1895. Schw.-Sondh. Wahlgesetz vom 14. Jan. 1856, Abänderung vom 13. April 1881. Schw.-Rud. G. vom 16. Nov. 1870, betr. die anderweite Abänderung des Grundgesetzes vom 21. März 1854, Wahlgesetz für den Landtag des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt vom 16. Nov. 1870, Abänderung vom 8. Aug. 1879. Reuſs ä. L. G., die Wahl der Abgeordneten zu den künftigen Landtagen betr., vom 24. April 1867, Abänderung vom 31. Dez. 1883. Reuſs j. L. Landtagswahlgesetz vom 17. Jan. 1871. G. vom 8. Mai 1874, die Abänderung der §§ 8 u. 10 des Landtagswahlgesetzes vom 17. Jan. 1871 betr., G., die Wahlen zum Landtage und zu den Bezirksausschüssen betr., vom 30. April 1891. Schaumb.-Lipp. Wahlgesetz vom 17. Nov. 1868, G., die Deklaration des Wahlgesetzes vom 17. Nov. 1868 betr., vom 24. Dez. 1869, G. vom 4. Juli 1879. Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages und die Ausübung der Rechte desselben betr., vom 3. Juni 1876, G., die Wahl der Landtagsabgeordneten betr., vom 3. Juni 1876. Wald. Wahlgesetz vom 17. Aug. 1852, G., die Abänderung des Wahlgesetzes vom 17. Aug. 1852 betr., vom 2. Aug. 1856. Vgl. L. A. Müller, Wahlgesetze deutscher Bundesstaaten. Annalen des Deutschen Reiches 1881 S. 3 ff. F. Brockhaus, Art. „Wahlgesetze“ in v Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1213 ff.; v. Kirchenheim, Art. „Wahlen“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verw. R. Bd. II S. 850 ff.

[2] Dies wird mit Unrecht von Laband, Staatsrecht Bd. I S. 292 in Marquardsens Handbuch S. 53 geleugnet. Vgl. dagegen auch Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht S. 30 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 151 ff.; v. Stengel im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 199.

[3] Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 415; Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen S. 97; Radnitzky a. a. O.

Das aktive Wahlrecht ist an den Besitz folgender Erfordernisse geknüpft: 1. Staatsangehörigkeit, 2. männliches Geschlecht, 3. ein gewisses Alter, meist 25 Jahr, mitunter auch bloſse Volljährigkeit[4], 4. Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Der Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte tritt nach den Bestimmungen des R. St. G. B.[5] in keinem Falle von Rechts wegen ein, die Entziehung muſs vielmehr in dem Straferkenntnisse ausdrücklich ausgesprochen werden. Ob der Richter diese Entziehung aussprechen will, steht — von wenigen Ausnahmefällen abgesehen — in seinem Ermessen. Unbedingt zulässig ist sie neben Todes- und Zuchthausstrafe; neben Gefängnisstrafe nur dann, wenn die Dauer der erkannten Strafe drei Monate erreicht und entweder das Gesetz die Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte ausdrücklich gestattet oder die Gefängnisstrafe wegen Annahme mildernder Umstände an Stelle von Zuchthausstrafe ausgesprochen wird. Aufgehoben sind demnach diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen, welche als Strafe für die Wahlbestechung die Entziehung der Wahlrechte durch richterliches Erkenntnis anordnen[6], oder welche die Wahlunfähigkeit als unmittelbare Folge der Verurteilung wegen gewisser Verbrechen oder zu gewissen Strafen eintreten lassen[7]. Dagegen sind die Landesgesetze, welche Unbescholtenheit des Rufes als Erfordernis für das Wahlrecht hinstellen[8], durch das Reichsstrafgesetzbuch unberührt geblieben, da Bescholtenheit nicht bloſs die Folge strafrechtlicher Verurteilung, sondern auch die Folge unehrenhaften Lebenswandels sein kann. Die Begnadigung des Verbrechers hebt auch den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte auf, aber nur für die Zeit nach erfolgter Begnadigung, nicht rück-

---

[4] Für Nr. 1—3 zu vgl. Preuſs. Verf. Art. 70, V. vom 30. Mai 1849 § 8, Bayr. W. G. Art. 5, Sächs. Verf. § 73, W. G. vom 3. Dez. 1868 §§ 1, 2, G. vom 27. März 1896, Württ. Verf. G. vom 26. März 1868 Art. 4, Bad. G., die Abänderung einer Bestimmung der Verfassungsurkunde betr., vom 21. Dez. 1869 Art. 1, W. O. § 35, Hess. W. G. Art. 6, S.-Weim. W. G. § 6, S.-Mein. W. G. Art. 2, S.-Alt. W. G. § 6, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 146, Braunschw. W. G. § 4, Old. St G. G. Art. 115 u. 117, W. G. Art. 6, Anh. G. vom 19. Febr. 1872 § 2, Schw.-Sondh. G. vom 13. April 1881 § 1, Schw.-Rud. W. G. § 1, Reuſs ä. L. Verf. § 55, Reuſs j. L. W. G. § 2 (G. vom 30. April 1890), Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 1, Lipp. W. G. § 1. — Die preuſs. V. vom 30. Mai 1849 § 8 fordert nur ein Alter von 24 Jahren, das bayr. u. S.Weim. W. G. a. a. O. bloſse Volljährigkeit.

[5] R. St. G. B. §§ 32—37.

[6] S.-Alt. W. G. § 7, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 149, Reuſs ä. L. Verf. § 57. — Das R. St. G. B. § 109 gestattet in diesem Falle Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte, schreibt sie aber nicht als notwendig vor.

[7] Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 2, S.-Weim. W. G. § 10, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 148, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 14, Old. St. G. G. Art. 116, W. G. Art. 7, Reuſs ä. L. Verf. § 56. — Opitz, Sächs. Staatsrecht Bd. II S. 52 N. 10, behandelt die Bestimmung des sächsischen Wahlgesetzes als fortbestehend.

[8] Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 14, Reuſs ä. L. Verf. § 55.

wirkend für die Zeit von der Verurteilung bis zur Begnadigung[9]. 5. Ausgeschlossen von der Fähigkeit zu wählen sind solche Personen, die unter Vormundschaft stehen, sich im Konkurs befinden oder Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten, mitunter auch Personen, welche mit der Zahlung öffentlicher Abgaben im Rückstande sind[10]. 6. Aufser diesen Erfordernissen haben einzelne Verfassungen und Wahlgesetze noch weitere aufgestellt, als Besitz eines eigenen Hausstandes[11], das Recht der Teilnahme an den Gemeindewahlen in einer Gemeinde des Staates[12], Zahlung einer direkten Steuer an den Staat[13]. — Das Wahlrecht ruht bei den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten[14].

Passives Wahlrecht heifst die Fähigkeit, gewählt werden zu können. Das passive Wahlrecht setzt in der Regel dieselben Erfordernisse wie das aktive voraus[15]. Nach einigen Gesetzen bestehen jedoch für das passive Wahlrecht höhere Erfordernisse.

---

[9] Schwarze, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, zu § 36, Heinze in v. Holtzendorffs Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. II S. 635 N. 8; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 59 S. 240; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 25 S. 311.

[10] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 § 8, Bayr. W. G. § 5, Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 2, Württ. Verf. Ges. vom 26. März 1868 Art. 4, Bad. G. vom 16. April 1870 Art. III § 1, W. O. § 35, Hess. W. G. Art. 8, S.-Weim. W. G. § 6, S.-Mein. W. G. Art. 4, S.-Alt. W. G. §§ 6 u. 8, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 27, 146, 147, Braunschw. W. G. § 4, Old. St. G. G. Art. 115, 117, W. G. Art. 6 § 1, Anh. G. vom 19. Febr. 1872 § 2, Schw.-Sondh. G. vom 13. April 1881 § 5, Schw.-Rud. W. G. § 3, Reufs ä. L. V. § 56, Reufs j. L. W. G. § 4, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 1, Lipp. W. G. § 2.

[11] S.-Alt. W. G. § 6, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 27 u. 147, Old. St. G. G. Art. 115 § 2, 117, W. G. Art. 6 § 2, Braunschw. W. G. § 4, Reufs ä. L. Verf. § 55. Das in § 8 der preufs. V. vom 30. Mai 1849 vorgeschriebene Erfordernis der „Selbständigkeit" hat nicht diese Bedeutung, sondern ist gleichbedeutend mit Dispositionsfähigkeit. Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 59 S. 238 N. 5; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 25 S. 310 N. 1; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 160 S. 588 N. 1, Lehrb. des deutschen Staatsr. Bd. I § 176 S. 466.

[12] Preufs. Verf. Art. 70. Die V. vom 30. Mai 1849 kennt das Erfordernis nicht. S.-Weim. W. G. § 6, Anh. G. vom 19. Mai 1895 Art. 1, Schw.-Sondh. G. vom 13. April 1881 § 1, Reufs j. L. W. G. § 2 (G. vom 30. April 1891).

[13] Preufs. Verf. Art. 71, Bayr. W. G. Art. 5, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 33, Hess. W. G. Art. 7 (G. vom 6. Juni 1885), S.-Alt. W. G. § 6, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 146, Schw.-Rud. W. G. § 1, Reufs ä. L. Verf. § 55, Reufs j. L. W. G. § 2 (G. vom 30. April 1891).

[14] Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49. — Bad. G. vom 16. April 1870 Art. III § 2, W. O. § 36, S.-Mein. W. G. Art. 3, Old. W. G. Art. 8, Schw.-Rud. W. G. § 2.

[15] Preufs. Verf. Art. 74, V. vom 30. Mai 1849 § 29, Bayr. W. G. Art. 11, Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 4, Württ. Verf. §§ 135 u. 146, vgl. mit G. vom 31. Dez. 1861 und 26. März 1868 Art. 1 u. 4, Bad. Verf. § 37 und G., betr. Abänderung der Verfassungsurkunde, vom 13. Febr. 1849 Art. 3, G. vom 21. Okt. 1867 Art. 1, G. vom 21. Dez. 1869 Art. 2, Hess. W. G. Art. 10, 12, S.-Weim. W. G. § 3, S.-Mein. W. G. Art. 5, S.-Alt. W. G. § 24, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 153, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 14, Old. St. G. G. Art. 115 u. 117, W. G. Art. 6 u. 7, Anh. G.

Diese sind: ein höheres Alter, meist 30 Jahre[16], Selbständigkeit, Unbescholtenheit[17], Zahlung eines höheren Steuerbetrages[18], Besitz der Staatsangehörigkeit während einer bestimmten Zeit[19]. Die letztere Bestimmung findet jedoch nach Maſsgabe des Artikels 3 der Reichsverfassung nur Anwendung auf solche Personen, welche vor Erwerb der betreffenden Staatsangehörigkeit einem auſserdeutschen, nicht auf solche, welche bisher einem deutschen Staate angehört haben[20]. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sind die Mitglieder der ersten Kammer[21], mitunter Personen, welche sich

---

vom 19. Febr. 1872 § 8, Schw.-Sondh. L. G. G. § 23, G. vom 13. April 1881 § 1, Schw.-Rud. W. G. § 4, Reuſs ä. L. Verf. § 58, Reuſs j. L. W. G. § 5, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 2, Lipp. W. G. § 1, Wald. W. G. § 8.

[16] Preuſs. Verf. Art. 74, V. vom 30. Mai 1849 § 29, Bayr. W. G. Art. 11, Sächs. Verf. § 73, W. G. vom 3. Dez. 1868 § 4, Württ. Verf. § 134, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 2, S.-Weim. W. G. § 3, S.-Mein. W. G. § 3, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 153, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 14, Schw.-Sondh. L. G. G. § 23, W. G. § 5, Reuſs ä. L. Verf. § 58, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 2, Lipp. W. G. § 1, Wald. W. G. § 8.

[17] S.-Weim. W. G. §§ 3 u. 4.

[18] Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 20.

[19] Drei Jahre verlangt die Preuſs. Verf. Art. 74, das Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 4, das S.-Alt. W. G. § 24, zwei Jahre das Wald. W. G. § 8, ein Jahr die Preuſs. V. vom 30. Mai 1849 § 29, das S.-Mein. W. G. Art. 5, das Schw.-Rud. W. G. § 4, das Reuſs j. L. W. G. § 5. — Das Braunschw. G. über die Zusammensetzung des Landtages § 14 fordert Wohnsitz im Lande während eines Jahres.

[20] Art. 3 der Reichsverfassung bestimmt, daſs der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen sei. Staatsbürgerrecht kann hier nicht in dem Sinne von Staatsangehörigkeit gebraucht sein, denn diese besitzt der Einheimische und ist daher nicht in der Lage, sie erst zu erlangen. Erwerb des Staatsbürgerrechtes muſs daher Erwerb der politischen Rechte bedeuten. Es sind demnach für Angehörige deutscher Staaten die besonderen Beschränkungen aufgehoben, an welche dieser bei Ausländern geknüpft ist. Übereinstimmend: Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 592 ff.; Rehm in der deutschen Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. II S. 403; v. Rönne, Preuſs. Staatsr. Bd. I S. 241 N. 4b; Schwartz, Preuſs. Verfassungsurk. S. 224; Bockshammer, Das Indigenat des Art. 3 der Reichsverfassung, Tübingen 1896, S. 25 ff. und im Resultat, jedoch nicht volllständig in der Motivierung Landgraff in Hirths Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. 1870, S. 638. Vgl. auch die Äuſserungen des Bundeskommissars Hofmann im verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes, Sten. Ber. S. 244, und den Bericht der Wahlprüfungskommission des preuſsischen Abgeordnetenhauses vom 28. April 1883 (Sten. Ber. Anlagen Bd. III S. 1965 ff). And. Ans.: Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuſs. Staatsr. a. a. O. S. 312 N. 7. Dagegen kann aus Art. 3 der R.-Verf. nicht der Grundsatz hergeleitet werden, daſs jeder Deutsche zur Ausübung der politischen Rechte in jedem andern deutschen Staate auch ohne Erwerb der Staatsangehörigkeit berechtigt sei, wenn er den für Inländer geltenden Erfordernissen entspräche. Dies scheint die Meinung von Haenel a. a. O. S. 594 zu sein, und auch Leoni, Öffentl. Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 38 wirft die Frage auf, ob den Reichsangehörigen ein solches Recht zustehe.

[21] Preuſs. Verf. Art. 78, Württ. Verf. § 146, Bad. Verf. § 35, Hess. W. G. Art. 13. — Der Grundsatz, daſs niemand Mitglied beider Kammern sein könne, gilt übrigens auch da, wo er nicht durch ausdrückliche Verfassungs-

im aktiven Staatsdienste eines anderen, auch eines deutschen Staates, befinden[22], und nahe Verwandte von bereits gewählten Abgeordneten[23].

Die Wahl von Beamten ist in allen deutschen Staaten gestattet. Ausgeschlossen sind mitunter einzelne Kategorieen von Beamten oder die Wahl gewisser Beamten im Amtsbezirk[24]. Die Frage, ob ein Beamter zur Annahme der Wahl einer Genehmigung oder zum Eintritt in den Landtag der Erteilung von Urlaub seitens seiner vorgesetzten Behörde bedürfe, ist durch die meisten Verfassungen und Wahlgesetze ausdrücklich entschieden worden und zwar in der Regel in dem Sinne, dafs eine solche nicht erforderlich sei[25]. In einzelnen Staaten gilt jedoch der entgegengesetzte Grundsatz[26]. Wo es an einer positiven Bestimmung fehlt, ist zwar

---

bestimmung festgesetzt ist. In Baden besitzen die Mitglieder der ersten Kammer und die bei der Wahl der grundherrlichen Vertreter in der ersten Kammer wahlberechtigten Personen weder das aktive noch das passive Wahlrecht zur zweiten Kammer, in Hessen sind die adligen Grundherren bei den Wahlen zur zweiten Kammer zwar nicht wahlberechtigt, wohl aber wählbar.

[22] Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 4.

[23] Württ. Verf. § 148, S. Alt. W. G. § 27, Reufs j. L. W. G. § 6.

[24] Dienstthuende Staatsminister (Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 4, Hess. W. G. Art. 15, S.-Weim. W. G. § 3, S.-Alt. W. G. § 28, Reufs j. L. W. G. § 7), der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer (Preufs. G., betr. eine Zusatzbestimmung zum Art. 74 der Verf.-Urk. vom 27. März 1872, Bad. G. vom 25. Aug. 1876 Art. 4, Hess. G. vom 14. Juni 1879 Art. 4), Mitglieder der Regierung und der Rentkammer (Lipp. G. vom 3. Juni 1876, betr. die Zusammensetzung des Landtages § 7), Beamte im Amtsbezirk nach Württ. Verf. § 146 und G., betr. einige Änderungen des IX. Kapitels der Verf.-Urk., vom 23. Juni 1874 Art. 1, Bad. Verf. § 37 (die Bestimmung bezieht sich nur auf s. g. Bezirksbeamte), Hess. W. G. Art. 15, der wahlleitende Beamte und Protokollführer nach S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 153.

[25] Preufs. Verf. Art. 78, Bayr. W. G. Art. 30, Württ. G., betr. einige Änderungen des IX. Kap. der Verf.-Urk., vom 23. Juni 1874 Art. 1, Bad. B. G. § 14, S.-Weim. W. G. § 48, S.-Alt. W. G. § 28, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 154, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 15, Schw.-Rud G. vom 16. Nov. 1870, betr. die anderweite Abänderung des Grundgesetzes Art. 1 § 2, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 19, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 7, Wald. Verf. Art. 50.

[26] Sächs. Verf. § 75 (G. vom 19. Okt. 1861), Old. St. G. G. Art. 121, Schw..Sondh. G. vom 13. April 1881 § 1, Reufs ä. L. Verf. § 60. Die Bestimmungen sind sehr allgemein gehalten, ohne dafs zwischen Genehmigung zur Annahme der Wahl überhaupt und Urlaub für die einzelne Session unterschieden wird. — Genauere Vorschriften enthält das S.-Mein. W. G. Art. 18, welches zur Annahme der Wahl eine Genehmigung erfordert, dagegen einen speciellen Urlaub für die einzelne Session nicht verlangt. So sind auch die Bestimmungen des Anh. G. vom 19. Febr. 1872 § 8 und des Civilstaatsdienergesetzes vom 22. Dez. 1875 § 20 zu verstehen. — Die Erlaubnis soll in der Regel nur aus überwiegenden Gründen des Dienstes verweigert (Sächs. Verf. § 75, S.-Mein. W. G. Art. 18, Reufs ä. L. Verf. § 60), die Verweigerungsgründe dem Landtage mitgeteilt (Sächs. Verf. § 75 und G. vom 19. Okt. 1861 sub V., S. Mein. W. G. Art. 18) oder sogar die Zustimmung desselben zu der Verweigerung eingeholt werden (Old. St. G. G. Art. 121 § 2).

zur Annahme der Wahl eine Genehmigung der vorgesetzten Behörde nicht notwendig[27], der Beamte mufs aber zum Eintritt in den Landtag Urlaub erbitten, wenn er durch seine landtägliche Thätigkeit in Ausübung dienstlicher Funktionen gehindert wird[28]. Die Bestimmung, dafs Beamte zum Eintritt in den Landtag keines Urlaubes bedürfen, bezieht sich jedoch nur auf die eigenen Beamten des Staates, da nur diese der Gesetzgebung desselben unterworfen sind. Wird der Beamte eines Staates in einem anderen Staate in den Landtag gewählt, so mufs er bei seiner Regierung um Urlaub nachsuchen. Ebensowenig kann der für die Landesbeamten aufgestellte Grundsatz, dafs eine Einholung von Urlaub nicht erforderlich sei, auf Reichsbeamte oder Personen des Soldatenstandes angewandt werden. Die Landesgesetzgebungen sind nicht befugt, über die dienstlichen Verhältnisse dieser Bestimmungen zu treffen und das Reichsbeamten- und Reichsmilitärgesetz haben darüber nichts festgesetzt[29]. Dagegen müssen die Vorschriften über die Staatsbeamten auf Kommunalbeamte ausgedehnt werden, welche diesen in allen wesentlichen Beziehungen gleichstehen[30 31].

## § 100.

Zum Zweck der Wahl ist der Staat in Wahlkreise oder Wahlbezirke eingeteilt. Die Gliederung der Wahlkreise beruht in der Regel auf gesetzlicher Feststellung[1], in einigen Staaten

---

[27] And. Ansicht: v. Gerber § 41 S. 136 N. 7 und Campe S. 319.

[28] H. A. Zachariä Bd. I § 115 S. 644; Zöpfl Bd. II § 354 S. 277; Held Bd. II § 415 S. 497 u. 498 N. 1.

[29] Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 § 14 erwähnt unter den Abwesenheitsfällen, für welche ein Urlaub nicht erforderlich ist, nur den Eintritt in den Reichstag. Übereinstimmend: Thudichum, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 280, v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 59 S. 243 u. 244 N. 1b; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 314, 315 N. 1. Übrigens erscheint der Kaiser kraft des ihm in § 14 eingeräumten Verordnungsrechtes befugt, festzusetzen, dafs die Reichsbeamten zum Eintritt in den Landtag eines deutschen Staates eines Urlaubes nicht bedürfen. Die V. vom 2. Nov. 1874 bestimmt jedoch nichts über diesen Gegenstand. Vgl. übrigens § 142 N. 7.

[30] Übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsr. a. a. O. S. 244; Schoen, Recht der Kommunalverbände S. 153 N. 3. — Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. a. a. O. S. 316 äufsert sich zweifelhaft.

[31] Über die Frage der Stellvertretungskosten vgl. § 150.

[1] Preufs. Verf. Art. 69, G., betr. die Feststellung der Wahlbezirke für das Haus der Abgeordneten, vom 27. Juni 1860. Für die neuen Provinzen ist die Bildung der Wahlkreise auf Grund des G. vom 17. Mai 1867 durch V. vom 14. Sept. 1867 erfolgt. Dieselbe bleibt bis zur gesetzlichen Abänderung in Kraft. G. vom 11. März 1869. Abänderungen sind erfolgt durch G. vom 15. Febr. 1872, Kr. O. für Hannover vom 6. Mai 1884 § 1, für Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885 § 1, G., betr. die Teilung von Kreisen in den Provinzen Posen und Westpreufsen, vom 6. Juni 1887 § 2, G., betr. die Erweiterung der Stadtgemeinde und des Stadtkreises Altona, vom 31. März 1890, § 2, G., betr. die Eingemeindung der Stadt Bockenheim in den Bezirk der Stadt Frankfurt a. M. vom 31. März 1895 § 2, G., betr. die Erweiterung des Stadtkreises Breslau vom 29. März 1897 § 2, Württ. Verf. § 133, Bad.

erfolgt die Bildung derselben nach Ermessen der Regierung[2]. Zum Zweck der Stimmabgabe zerfallen die Wahlkreise in Stimmbezirke, welche entweder eine oder mehrere Gemeinden, in gröſseren Städten nur Teile einer Gemeinde umfassen. Zur Ausübung des Wahlrechtes ist Wohnsitz in dem betreffenden Stimmbezirk oder der Gemeinde erforderlich.

Die Gliederung der Bevölkerung nach Ständen, welche in den älteren Verfassungsurkunden zum gröſsten Teil den Wahlen zu Grunde gelegt war, ist durch spätere Gesetze überall beseitigt worden. Dagegen besteht eine Einteilung der Wähler nach Steuerklassen in Preuſsen[3], Sachsen[4] und einigen anderen

G., die Wahlbezirke für die Wahl zur zweiten Kammer betr,. vom 16. April 1870, Hess. W. G. Art. 18, G., die Zusammensetzung der beiden Kammern der Stände, insbesondere die Bildung der Wahlbezirke betr., vom 20. Mai 1875, S.-Mein. W. G. Art. 6, S.-Alt. W. G. §§ 2 u. 3, S.-Kob.-Goth. W. O. § 1, G. vom 14. Jan. 1867, 31. Jan. 1874, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages §§ 3 bis 6, Abänd. G. vom 8. März 1894, Old. W. G. Art. 5, Anh. Ausführungsgesetz §§ 1 u. 2, Reuſs. ä. L. W. G. § 19, G. vom 31. Dez 1883, Reuſs j. L. W. G. §§ 8 u. 9, G. vom 8. Mai 1874 § 8, Lipp. W. G. §§ 5. u. 7, Wald. W. G. § 1. — In dem Schw.-Rud. W. G. § 5 (G. vom 8. Aug. 1879) sind die Wahlkreise für die Höchstbesteuerten gesetzlich bestimmt; die Bildung der Wahlkreise für die allgemeinen Wahlen erfolgt durch ein von der Regierung zu erlassendes Reglement, das ohne Zustimmung des Landtages nicht abgeändert werden darf.

[2] Bayr. W. G. Art. 2, Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 §§ 15—17, S.-Weim. W. G. § 30, Abänd. G. vom 20. April 1892, Schw.-Sondh. W. G. § 20, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 8.

[3] In Preuſsen besteht eine Einteilung der Wähler in drei Steuerklassen. Diese Einrichtung ist durch Art. 71 der Verf. und V. vom 30. Mai 1849 §§ 10—14 geschaffen worden, hat aber später Umgestaltungen erfahren. Nach dem jetzt maſsgebenden G., betr. Änderungen des Wahlverfahrens, vom 29. Juni 1893 werden die Wähler in jedem Urwahlbezirk nach Maſsgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staats-, Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialsteuern in drei Abteilungen geteilt, und zwar in der Art, daſs auf jede Abteilung ein Dritteil der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Für jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person ist ein Betrag von 3 Mark zum Ansatz zu bringen. Die nicht zu einer Staatssteuer veranlagten Urwähler wählen in der dritten Abteilung. Verringert sich infolge dessen die auf die erste und zweite Abteilung entfallende Gesamtsteuersumme, so findet die Bildung dieser Abteilungen in der Art statt, daſs von der übrig bleibenden Summe auf die erste und zweite Abteilung je die Hälfte entfällt. Wo direkte Gemeindesteuern nicht erhoben werden, treten an deren Stelle die vom Staate veranlagte Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Jede Abteilung wählt ein Dritteil der zu wählenden Wahlmänner.

[4] In Sachsen wurden nach dem W. G. vom 28. März 1896 § 8—10 die Urwähler ebenfalls in 3 Abteilungen geteilt, von denen jede $1/3$ der Wahlmänner wählt. Die Einteilung erfolgt nach Maſsgabe der staatlichen Grund- und Einkommensteuer; es kommen jedoch Steuerbeträge über 2000 Mark nur mit dieser Summe in Anrechnung. Zur ersten Abteilung gehören die höchstbesteuerten Urwähler, auf welche $1/3$ der Gesamtsumme der Steuern entfällt, jedenfalls aber alle diejenigen, welche jährlich 300 M. Steuern entrichten. Die zweite Abteilung bilden die nächst niedriger besteuerten Urwähler, auf welche die Hälfte des Restes der Gesamtsumme entfällt, jedenfalls aber diejenigen, welche jährlich 38 M. Steuern zahlen. Die dritte Abteilung besteht aus den übrigen Urwählern. Die Gesamtsumme der Steuern wird

Staaten[5]. Aufserdem sind neben den aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Vertretern der Bevölkerung oft besondere Repräsentanten einzelner Stände und Klassen vorhanden[6]. Dazu kommen in einzelnen kleineren Staaten Mitglieder, welche vom Landesherrn entweder auf Lebenszeit oder für die jedesmalige Legislaturperiode berufen werden[7].

## § 101.

Die Bestimmungen über das Wahlverfahren sind sehr verschieden.

Die Wahl ist entweder eine direkte oder indirekte. Bei der direkten Wahl bezeichnen die Wähler unmittelbar den zu wählenden Abgeordneten[1]. Wo indirekte Wahl besteht, wählen

---

berechnet: 1. für den einzelnen Ort, sofern er einen Wahl(Stimm)bezirk für sich bildet oder in mehrere geteilt ist; 2. für den Wahl(Stimm)bezirk, sofern er mehrere Orte umfafst; 3. für den Wahlkreis in Orten, welche in mehrere Wahlkreise zerfallen.

[5] Herzogtum S.-Altenburg (W. G. §§ 10—13), wo aber die Berechnung der Steuern für den ganzen Wahlbezirk, Fürstentum Lippe (W. G. §§ 3—7), wo sie für das ganze Land erfolgt und Fürstentum Waldeck, wo die Wahlmänner nach Mafsgabe der Bestimmungen für die Gemeinderäte gewählt werden (vgl. § 101 N. 3).

[6] Eine besondere Vertretung der Höchstbesteuerten ordnen an das S.-Weim. W. G. §§ 2, 7, 8, S.-Mein. W. G. Art. 1 u. 2, S.-Alt. W. G. §§ 1, 9, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landt. §§ 2, 7—12, W. G. §§ 8—16, G. vom 3. Aug. 1864 §§ 1—3, G. vom 25. Jan. 1878, G. vom 9. April 1881 § 1, Anh. G. vom 19. Febr. 1872 §§ 1, 3—5, vgl. mit G. vom 7. April 1887 § 3 und G. vom 1. März 1890, Schw.-Sondh. W. G. §§ 1, 7—17, Schw.-Rud. G. vom 16. Nov. 1870, die anderweite Abänderung des Grundgesetzes betr., Art. 1, W. G. § 1, Reufs j. L. W. G. §§ 1 und 3; eine Vertretung der Rittergutsbesitzer und Besitzer anderen gebundenen Grundbesitzes die Reufs ä. L. Verf. § 53. In dem Landtage von Reufs j. L. hat der Besitzer des Reufs-Köstritzer Paragiates einen ständigen Sitz (W. G. § 11). Im braunschweigischen Landtage besteht eine besondere Vertretung der evangelischen Kirche (G. über Zusammensetzung des Landtages § 2, W. G. §§ 19—21). — In der württembergischen zweiten Kammer befinden sich aufser den aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Abgeordneten: 13 Mitglieder des ritterschaftlichen Adels, von diesem aus seiner Mitte gewählt, die sechs protestantischen Generalsuperintendenten, der Landesbischof, ein vom Domkapitel aus seiner Mitte gewähltes Mitglied und der der Amtszeit nach älteste Dekan katholischer Konfession, sowie der Kanzler der Landesuniversität (Württ. Verf. §§ 133, 136), im Landtage von Schaumburg Lippe: ein Vertreter des inländischen ritterschaftlichen Grundbesitzes, ein Vertreter der Prediger und ein Vertreter der in amtlicher Stellung befindlichen Juristen, Mediziner, Schulmänner, sowie der Ärzte, Anwälte und Privatlehrer (Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 14).

[7] Anh. G. vom 19. Febr. 1872 § 1, Schw.-Sondh. W. G. §§ 1—3, Reufs ä. L. Verf. § 53, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 14.

[1] Württ. Verf. G. vom 26. März 1868 Art. 2, G. vom 16. Juni 1882 Art. I Art. 14, S.-Mein. W. G. Art. 12, S.-Alt. W. G. § 4, Schw.-Rud. G. vom 16. Nov. 1870, die anderweite Abänderung des G. G. betr., Art. 1 § 1, W. G. § 11, Reufs j. L. W. G. § 13, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 13, Lipp. W. G. § 13. Auch da wo im allgemeinen indirekte Wahlen bestehen, wählen die Höchstbesteuerten direkt (S.-Weim. W. G. § 25, 28, Anh. G. vom 19. Febr. 1892 § 9, Schwarzb.-Sondh. W. G. § 7), ebenso in Reufs ä. L. die Rittergutsbesitzer (W. G. § 3).

die Wähler sogenannte Wahlmänner, welche ihrerseits den Abgeordneten zu wählen haben[2]. Die Wahlmänner müssen in der Regel zu den stimmberechtigten Urwählern des betreffenden Bezirkes gehören[3].

Die Abstimmung ist in den meisten Staaten eine geheime durch Stimmzettel[4], in anderen eine öffentliche, entweder mündlich zu Protokoll oder durch Stimmzettel, welche mit Unterschrift versehen sind[5]. Die Ausübung des Stimmrechtes mufs in Person geschehen.

Die Wahlen erfolgen meist nach absoluter[6], nur sehr vereinzelt nach relativer Majorität[7]. In einigen Staaten genügt für die Wahl der Wahlmänner relative Majorität, während für die der Abgeordneten absolute erfordert wird[8]. Erlangt in der ersten Abstimmung niemand die erforderliche Majorität, so findet eine engere Wahl und zwar in der Regel unter denjenigen beiden Personen statt, welche die höchste Stimmenzahl besitzen; doch kommt auch die Einrichtung vor, dafs die Beschränkung auf zwei erst im dritten Wahlgange stattfindet oder zwar eine engere Wahl nicht

---

[2] Preufs. Verf. Art. 72, V. vom 30. Mai 1849 § 1, Bayr. W. G. Art. 3, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 1, Bad. Verf. § 34, Hess. W. G. Art. 4, S.-Weim. W. G. § 13, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 143, Old. W. G. Art. 12, Anh. G. vom 19. Mai 1895 Art. 2, Schw.-Sondh. W. G. § 19, Reufs ä. L. W. G. § 3.

[3] Eigentümliche Bestimmungen gelten in Braunschweig und Waldeck. In Braunschweig bestehen die Wahlkollegien für die Städte aus den Magistraten und Stadtverordneten in Verbindung mit gewählten Wahlmännern, in den Landgemeinden aus Wahlmännern, welche nach Mafsgabe der Vorschriften des Gemeindegesetzes gewählt werden (W. G. §§ 5—7). In Waldeck erfolgt die Wahl der Wahlmänner ebenfalls nach den Bestimmungen für die Wahl der Gemeinderäte W. G. vom 2. August 1856 §§ 1—4).

[4] Bayr. W. G. Art. 24 u. 25, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 18, 29, Württ. Verf. G. vom 26. März 1868 Art. 5, 14, G. vom 16. Juni 1882 Art. I Art. 14, Bad. G. vom 16. April 1870 Art. IV § 2, W. O. §§ 45a—47a, 55, 60—63, Hess. W. G. Art. 25 u. 27, S.-Weim. W. G. §§ 20, 21, S.-Mein. W. G. Art. 10 u. 11, S-Alt. W. G. § 23, G. vom 15. Jan. 1898, S.-Kob.-Goth. W. O. § 18, 31, Old. W. G. Art. 12, G. vom 29. Dez. 1896, Anh. G. vom 19. Mai 1895, Art. 2, Schw. Rud. G. vom 16. Nov. 1870, die anderweite Abänderung des G. G. betr., Art. 1, § 1, W. G. §§ 9 u. 10, Reufs ä. L. W. G. § 4, Reufs j. L. W. G. § 13, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 4—6, 13, Lipp. W. G. § 12.

[5] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 §§ 21, 30, Braunschw. W. G. § 23. Die Bestimmung bezieht sich auf die Wahl der Abgeordneten. Die Wahl der Wahlmänner dagegen erfolgt in geheimer Abstimmung (G. vom 10. Mai 1876). Schw.-Sondh. W. G. §§ 16 u. 28, Wald. W. G. § 15.

[6] Preufs V. vom 30. Mai 1849 § 21, 30, Bayr. W. G. Art. 24, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 20, Württ. Verf. Ges. vom 26. März 1868 Art. 7, S.-Mein. W. G. Art. 12, Anh. G. vom 19. Mai 1895 Art. 2, Schw.-Sondh. W. G. §§ 16 u. 28, Schw.-Rud. W. G. § 11, Reufs ä. L. W. G. § 17, Reufs j. L. W. G. § 16, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 4—6, 15, Lipp. W. G. § 13, Wald. W. G. § 15.

[7] S.-Alt. W. G. § 23, G. vom 15. Jan. 1898.

[8] Bad. W. O. §§ 46 u. 65, Hess. W. G. Art. 28 u. 40, S.-Weim. W. G. §§ 24, 38, S.-Kob.-Goth. W. O. §§ 25 u. 33, Braunschw. W. G. §§ 5 u. 25, Old. W. G. Art. 27 u. 41, Reufs ä. L. W. G. §§ 26, 30.

eintritt, bei der späteren Abstimmung aber relative Mehrheit entscheidet[9]. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los[10]. Nur selten wird zur Gültigkeit der Wahl die Abstimmung einer bestimmten Zahl von Wählern oder Wahlmännern erfordert; in diesem Falle sind die Ausbleibenden gewöhnlich mit Strafe bedroht[11].

Zur Feststellung der Wähler wird vor der Wahl eine Liste aufgestellt. Diese liegt eine Zeit lang öffentlich aus, die Wähler, welche ausgelassen sind, haben das Recht, Einsprache dagegen zu erheben und die nachträgliche Aufnahme zu beantragen. Die Eintragung in die Liste ist die Voraussetzung der Ausübung des Stimmrechtes[12]. Nur sehr vereinzelt kommt eine permanente Liste der Wahlberechtigten vor[13].

Die früher vielfach übliche Wahl von Stellvertretern ist in neuerer Zeit meistens aufgehoben worden, sie kommt nur noch ganz vereinzelt vor[14].

## § 102.

Die Eigenschaft als Abgeordneter entsteht durch die Annahme der Wahl. Diese steht im Belieben des Gewählten,

---

[9] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 §§ 23 u. 30, Württ. Verf. Ges. vom 26. März 1868 Art. 12, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 20, 30, Bad. W. O. §§ 67—68, Hess. W. G. Art. 40, S.-Weim. W. G. § 24, S.-Mein. W. G. Art. 12, S.-Kob.-Goth. W. O. § 33, Anh. Ausf. G. § 36, Reufs ä. L. W. G. § 17, Reufs j. L. W. G. § 17, Schw.-Sondh. W. G. §§ 16 u 28. Schw.-Rud. W. G. § 11, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 4—6, 16—17, Lipp. W. G. § 13, Wald. W. G. § 15.

[10] Sächs. W. G. vom 28. März 1896 §§ 20, 38, Württ. Verf. Ges. vom 26. März 1868 Art. 12, Bad. W. O. § 66, Hess. W. G. Art. 40, S.-Weim. W. G. § 24, S.-Mein. W. G. Art. 12, S.-Kob.-Goth. W. O. § 33, Old. W. G. Art. 27, 41, Braunschw. W. G. § 25, Anh. Ausf. G. § 27, Schw.-Sondh. W. G. §§ 16 u. 28, Schw.-Rud. W. G. § 11, Reufs ä. L. W. G. § 17, 30, Reufs j. L. W. G. § 17, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 4—6 u. 18, Lipp. W. G. § 13, Wald. W. G. § 15. Nach dem S.-Alt. W. G. § 23 entscheidet bei Stimmengleichheit zunächst das höhere Lebensalter, erst eventuell das Los.

[11] Bayr. W. G. Art. 21, Bad. W. O. §§ 56, 57, Hess. W. G. Art. 33, S.-Kob.-Goth. W. O. § 32, Braunschw. W. G. § 24, Wald. W. G. § 14. Das S.-Weim. W. G. § 42 setzt zwar keine Beschlufsfähigkeitsziffer fest, enthält aber trotzdem Strafbestimmungen für die nicht erschienenen Höchstbesteuerten und Wahlmänner.

[12] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 § 15, Sächs. W. G. vom 28. März 1896 § 11, Württ. W. G. Art. 1—9, Bad. W. O. § 44, Hess. W. G. Art. 21—22, S.-Weim. W. G. § 14, S.-Mein. W. G. Art. 8, S.-Alt. W. G. §§ 14—19 u. 32, V. vom 10. Februar 1875, S.-Kob.-Goth. W. O. §§ 9—14, Old. W. G. Art. 17, Anh. Ausf. G. §§ 7—12, 19, 37—40. Schw.-Sondh. W. G. §§ 24 u. 25, G. vom 13. April 1881 § 2, Schw.-Rud. W. G. § 7, Reufs ä. L. W. G. §§ 13, 14, 20, 21, Reufs j. L. W. G. § 12, Schaumb.-Lipp. W. G. Art. 12, Lipp. W. G. § 10.

[13] In Bayern (W. G. Art. 6—9) und im Fürstentum Reufs ä. L. (W. G. § 14) für die Besitzer von Ritter- und anderen gebundenen Gütern.

[14] In Reufs ä. L. (Verf. § 53).

der darüber binnen einer bestimmten Zeit eine Erklärung abzugeben hat[1].

Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt teils aus Gründen, welche den ganzen Landtag oder die ganze Kammer betreffen, teils aus Gründen, welche in der Person des einzelnen Abgeordneten liegen. Die Existenz des Landtages oder der Kammer erreicht ihr Ende:

1. durch Ablauf der Wahl- oder Legislaturperiode, d. h. der Zeit, für welche die Abgeordneten gewählt sind. Als Wahlperiode kommt die Zeit von 6[2], 5[3], 4[4] und 3[5] Jahren vor. Die Erneuerung ist in der Regel eine Totalerneuerung, d. h. sämtliche Abgeordnete werden zu gleicher Zeit neu gewählt. In einigen Staaten findet Partialerneuerung statt, d. h. es scheidet jedesmal nur ein Teil der Abgeordneten aus und wird durch Neuwahlen ergänzt[6]. Die Wahlperiode beginnt im Zweifel mit dem Tage der Wahl[7];

---

[1] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 § 31, Bayr. W. G. Art. 27 u. 28, Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 7, Württ. Verf. Ges. vom 26. März 1868 Art. 12, Hess. W. G. Art. 45, S.-Weim. W. G. § 43, S.-Mein. W. G. Art. 17, S.-Kob.-Goth. W. O. § 36, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 17, Old. St. G. G. Art. 119, W. G. Art. 15, Schw.-Sondh. L. G. G. § 24, W. G. §§ 18 u. 28, Reufs j. L. W. G. § 20, Lipp. W. G. § 16, Wald. W. G. § 8. — Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl, soweit dem Gewählten nicht besondere Exkusationsgründe zur Seite stehen, besteht in S.-Altenburg (W. G. § 26, Landschaftl. Gesch. Ordn. vom 23. Dez. 1858 § 57) und Reufs ä. L. (Verf. § 59).

[2] Bayr. Verf. Tit. VI § 13, Sächs. Verf. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Württ. Verf. § 157, Hess. W. G. Art. 48, S.-Mein. W. G. Art. 19, Anh. L. O. § 15, Reufs ä. L. Verf. §§ 53 u. 54, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 21.

[3] Preufs. G., betr. die Abänderung des Art. 73 der Verfassungsurkunde, vom 27. Mai 1888.

[4] Bad. G., die Änderung einiger Bestimmungen der Verfassungsurkunde betreffend, vom 16. April 1870 Art. 1 u. 2, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 74, Braunschw. G., die Abänderung verschiedener Bestimmungen der neuen L. O. betr., vom 26. März 1888, Schw.-Sondh. W. G. § 4, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 8.

[5] S.-Alt. G., die Dauer der Landtags- und Wahlperioden betr., vom 2. Mai 1872, S.-Weim. R. G. G. § 6, Old. St. G. G. Art. 120 u. 145, Schw.-Rud. G., Abänd. d. G. G. betr., vom 16. Nov. 1870 Art. 1 § 3, Reufs j. L. St. G. G. § 81, Wald. W. G. §§ 6—10.

[6] Sächs. Verf. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Bad. G. vom 20. April 1892, Bad. G. vom 16. April 1870 Art. 1 u. 2, Hess. W. G. Art. 48, Reufs ä. L. Verf. §§ 53 u. 54. — In Sachsen scheidet jedesmal ein Drittel, in den übrigen Staaten die Hälfte aus.

[7] R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 100 N. 6; v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. I § 58 S. 234; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 24 S. 305; H. Schulze, Preufs. Staatsrecht § 160, in Marquardsens Handbuch S. 54; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 434 ff., in Marquardsens Handbuch S. 63; Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 222 ff. And. Ansicht: Herrfurth in der deutschen Juristenzeitung Bd. III S. 2 ff.; Bornhak, Preufs. Staatsrecht Bd. I S. 391 ff., welche den Tag des Zusammentritts als den Beginn der Legislaturperiode ansehen. Den letzteren Grundsatz stellt auf S.-Weim. W. G. § 46.

2. durch Auflösung des Landtages oder der betreffenden Kammer. Die Auflösung hat die Vornahme von Neuwahlen im Gebiete des ganzen Staates zur Folge. Diese erfolgen, ebenso wie die ordentlichen Wahlen, für eine volle Legislaturperiode[8].

Die Eigenschaft der einzelnen Abgeordneten erlischt:

1. durch Tod;

2. durch Niederlegung des sog. Mandates. Eine solche ist jedem Abgeordneten gestattet[9];

3. durch Verlust der zur Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften[10];

4. nach vielen Verfassungen und Wahlgesetzen durch Eintritt in den Staats- oder Hofdienst und durch Beförderung in demselben[11];

5. durch Ausschlufs zur Strafe entweder kraft eines Beschlusses der Versammlung[12] oder kraft gerichtlichen Urteils[13].

Da, wo indirektes Wahlverfahren besteht, erfolgt in diesen Fällen die erforderlich werdende Nachwahl durch die Wahlmänner, welche bei den letzten ordentlichen Wahlen gewählt worden sind,

---

[8] Nach dem Old. St. G. G. Art. 150 § 3 tritt der neugewählte Landtag nur in die Periode des aufgelösten ein. Denselben Grundsatz will R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 100 N. 6 auch für Württemberg in Anwendung bringen, doch bietet die württembergische Gesetzgebung keinerlei Anhalt für eine derartige Auffassung.

[9] Ausdrücklich wird dies ausgesprochen durch Bayr. W. G. Art. 35, Sächs. W. G. § 8, Württ. Verf. § 158, Hess. W. G. Art. 45, S.-Mein. W. G. Art. 14, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 87, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 20, Old. St. G. G. Art. 119 u. 122, Schw.-Sondh. L. G. G. § 24, Schw.-Rud. G. G. § 19, Wald. W. G. § 11. — Die Genehmigung der Kammer zur Niederlegung des Mandates erfordert das Sächs. W. G. vom 3. Dez. 1868 § 8, wenn dieselbe während der Dauer einer Sitzungsperiode erfolgt. — Wo die Annahme des Mandates eine Pflicht ist, bleibt natürlich auch die Niederlegung ohne Vorhandensein der gesetzlichen Gründe ausgeschlossen. S.-Alt. W. G. § 26, Gesch.-Ordn. § 57, Reufs ä. L. Verf. § 59.

[10] Bayr. W. G. Art. 13, Sächs. Verf. Ges. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Württ. Verf. § 158, Hess. W. G. Art. 48, S.-Weim. W. G. § 6, S.-Alt. W. G. § 29, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 21, Old. St. G. G. Art. 122, Schw.-Rud. G. G. § 19, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Wald. W. G. § 11.

[11] Preufs. Verf. Art. 78, Bayr. W. G. Art. 35, Sächs. Verf. Ges. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Württ. Verf. Ges. vom 23. Juni 1874 Art. 1, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 3, Hess. W. G. Art. 48, S.-Weim. W. G. § 5, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 21, Old. St. G. G. Art. 122, Schw.-Sondh. W. G. § 6, Schw.-Rud. G., die Abänderung des G. G. betr., vom 16. Nov. 1870 Art. 1 § 2, Reufs j. L. St. G. G. § 85, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 7, Wald. Verf. § 51, W. G. § 11. — Über die in Bezug auf diesen Punkt in Preufsen entstandenen Streitfragen vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 61 S. 264 ff.

[12] Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 21, Old. St. G. G. Art. 122, Schw.-Rud. G. G § 19, Wald. W. G. § 11. — Vgl. § 105 N. 19.

[13] R. St. G. B. §§ 81, 83, 87, 88, 89, 90, 95.

während bei Ablauf der Wahlperiode oder im Falle der Auflösung neue Wahlmänner gewählt werden müssen[14].

### 3. Die Sitzungsperioden des Landtages.

### § 103.

Verschieden von der Wahl- oder Legislaturperiode, d. h. dem Zeitraum, für welchen die Wahlen der Abgeordneten erfolgen, ist die Sitzungsperiode, d. h. der Zeitraum, innerhalb dessen eine Versammlung des Landtages stattfindet. Die Sitzungsperioden oder Sessionen des Landtages sind teils ordentliche, teils aufserordentliche. Erstere finden innerhalb gesetzlich bestimmter Zeitabschnitte[1], letztere auf Grund besonderer Veranlassungen statt.

Die Berufung des Landtages geschieht durch den Monarchen[2]. Dieser ist aber für die Berufung der ordentlichen Landtage nicht nur an die gesetzlich festgestellten Perioden, sondern aufserdem häufig noch an bestimmte Termine gebunden[3]. Über die Einberufung aufserordentlicher Landtage entscheidet sein Ermessen, soweit nicht die Verfassungsurkunden an den Eintritt gewisser Ereignisse die Pflicht zur Einberufung knüpfen[4]. Eine Versammlung der Stände ohne Berufung gestatten nur sehr wenige Ver-

---

[14] Preufs. V. vom 30. Mai 1849 § 18, Bayr. W. G. Art. 35, Bad. Verf. § 39, Hess. W. G. Art. 47, S.-Weim. W. G. § 63, Braunschw. W. G. § 18, Old. W. G. Art. 32, Schw.-Sondh. W. G. § 23, Wald. W. G. § 6, G. vom 13. April 1881 § 3.

[1] Die Berufung des Landtages erfolgt entweder jährlich (Preufs. G. vom 18. Mai 1857, betr. die Abänderung des Art. 76 der Verf.-Urk., Wald. Verf. § 55, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23) oder alle zwei Jahre (Sächs. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Bad. Verf. § 46, Braunschw. G. vom 26. März 1888 § 2, Schw.-Sondh. L. G. G. § 26, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 8) oder alle drei Jahre (Bayr. Verf. Tit. VII § 22, Württ. Verf. § 127, Hess. Verf. Art. 64, S.-Weim. R. G. G. § 6, S.-Mein. G. G. § 51, S.-Alt. G. vom 2. Mai 1872, die Dauer der Landtags-Wahlperioden betr., Old. St. G. G. Art. 145, Anh. L. O. § 16, Schw.-Rud. G. G. § 39, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. St. G. G. § 81. — Das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 80 schreibt die Berufung im ersten und vierten Jahre der vierjährigen Wahlperiode vor.

[2] Preufs. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 22, Sächs. Verf. § 115, Württ. Verf. § 127, Bad. Verf. § 42, Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. R. G. G. § 6, S.-Mein. G. G. § 51, S.-Alt. G. G. § 164, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 76, Braunschw. N. L. O. § 129, Old. St. G. G. Art. 145, Anh. L. O. § 16, Schw.-Sondh. L. G. G. § 26, Schw.-Rud. G. G. § 36, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. St. G. G. § 82, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23, Wald. Verf. § 52.

[3] Preufs. G vom 18. Mai 1857 (von Anfang November bis Mitte Januar), Braunschw. G. vom 26. März 1888 § 2 (Januar), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23 (November), Wald. Verf. § 55 (Oktober).

[4] Die Einberufung des Landtages ist in der Regel für den Fall eines Regierungswechsels vorgeschrieben; sie kann notwendig werden, weil ein Beschlufs über Regentschaft gefafst werden mufs. Preufs. Verf. Art. 56 u. 57, Sächs. Verf. § 115, Württ. Verf. § 127, S.-Weim. R. G. G. §§ 16 u. 68, Reufs ä. L. Verf. § 78.

fassungsurkunden und auch sie nur in ganz vereinzelten Fällen[5]. Jede gesetzlich nicht ausdrücklich für zulässig erklärte Selbstversammlung des Landtages ist verfassungswidrig, die Beschlüsse einer solchen Versammlung sind nichtig.

Der Monarch hat das Recht, die Sitzungsperioden des Landtages zu schliefsen[6]. Ausdrückliche Vorschriften über die Zeitdauer derselben kommen nur vereinzelt vor[7]. Der Monarch kann den Landtag vertagen, d. h. eine Unterbrechung der Sitzungen anordnen[8]. Zu den Sitzungen der Landtage gehören aber nicht blofs die Plenar-, sondern auch die Abteilungs- und Kommissionssitzungen; es können daher auch Sitzungen dieser Art während der Zeit der Vertagung nicht stattfinden. Die Vertagung erfolgt regelmäfsig auf bestimmte Zeit, nach deren Ablauf der Landtag seine Thätigkeit von selbst wieder aufnimmt. Es kann jedoch die Vertagung auch auf unbestimmte Zeit geschehen; in diesem Falle erfordert die Wiederaufnahme der parlamentarischen Arbeiten eine neue Berufung durch den Monarchen. Auch bei der Vertagung auf bestimmte Zeit ist der Monarch befugt, schon vor Ablauf derselben den Landtag zur Wiederaufnahme seiner Arbeiten zu berufen. Im Falle der Vertagung bleibt der Landtag in seiner alten Konstituierung bestehen; Vorstand, Kommissionen und Abteilungen dauern fort und die Arbeiten werden an dem Punkte wieder aufgenommen, an dem sie abgebrochen waren. Ist der Landtag geschlossen worden, so kann er stets nur infolge einer besonderen Berufung wieder zusammentreten, es ist eine neue Konstituierung erforderlich, und alle Vorlagen müssen von neuem eingebracht werden. Den Grundsatz, dafs Vorlagen nicht aus einer Session in die andere übergehen können, bezeichnet man als den Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden[9]. Die Ver-

---

[5] Bei nicht rechtzeitiger Berufung im Falle einer Auflösung (S.-Weim. R. G. G. § 34, Old. St. G. G. Art. 150 § 2), beim Regierungswechsel (S.-Kob.-Goth. St. G. G. Art. 158 u. 160, Old. St. G. G. Art. 198 § 2). — Ein umfassenderes Selbstversammlungsrecht gewährt die Braunschw. N. L. O. § 113 und G. vom 26. März 1888 § 3.

[6] Preufs. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 22, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Hess. Verf. Art. 101, S.-Weim. R. G. G. § 34, S.-Mein. G. G. § 51, S.-Alt. G. G. § 165, Braunschw. N. L. O. § 146, Old. St. G. G. Art. 148 u. 151, Anh. L. O. § 27, Schw.-Sondh. L. G. G. § 27, Schw.-Rud. G. G. § 41, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. St. G. G. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 33, Wald. Verf. § 57.

[7] Bayr. Verf. Tit. VII §§ 22 u. 23, Braunschw. N. L. O. § 146, Old. St. G. G. Art. 147. Nach diesen Bestimmungen dauert die Sitzung nur eine bestimmte Zeit, welche aber vom Monarchen verlängert werden kann.

[8] Preufs. Verf. Art. 52, Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Bad. Verf. § 42, Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. R. G. G. § 34, S.-Mein. G. G. § 52, S.-Alt. G. G. § 116, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 78, Braunschw. N. L. O. § 147, Old. St. G. G. Art. 148, Schw.-Sondh. L. G. G. § 28, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. Verf. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 28, Wald. Verf. § 54.

[9] R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 106; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 65 S. 279; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht

tagung des Landtages durch den Monarchen ist nach vielen Verfassungen beschränkt; sie darf ohne Zustimmung des Landtages einen bestimmten Zeitraum nicht übersteigen, also auch nicht auf unbestimmte Zeit erfolgen und in derselben Session nicht wiederholt werden[10]. Für die Schliefsung des Landtages bestehen in der Regel keine positiven Beschränkungen; doch liegt es in der Natur der Sache, dafs dieselbe erst dann zulässig ist, wenn die notwendigen Geschäfte erledigt sind. Zu den letzteren gehört namentlich, da die Sitzungsperioden regelmäfsig mit den Finanzperioden zusammenfallen, die Feststellung des Staatshaushaltsetats. Der Landtag besitzt nicht das Recht, sich selbst zu vertagen[11], doch steht es ihm bezw. jeder Kammer frei, durch Hinausschiebung der Sitzungen eine thatsächliche Unterbrechung der Verhandlungen eintreten zu lassen.

Der Monarch hat endlich das Recht der Auflösung des Landtages[12]. Die Folge der Auflösung ist der Eintritt von Neuwahlen. Von derselben werden daher nur die gewählten Mitglieder betroffen; eine Auflösung der ersten Kammer kann also da, wo diese aus lauter erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern besteht, überhaupt nicht stattfinden. Die Auflösung bewirkt zugleich den Schlufs der Session und zwar auch für die von der Auflösung nicht betroffene Kammer, weil es nur Sessionen des ganzen Landtags, nicht solche der einzelnen Kammern giebt[13].

---

§ 167; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 198 ff. — Gegen den Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden: Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatsr. Bd. I § 30 S. 349, weil derselbe in der Verfassung nicht ausgesprochen sei. Derselbe beruht aber auf einem zweifellosen und allgemein anerkannten Gewohnheitsrechte.

[10] Die höchste Frist der Vertagung beträgt 30 Tage in Preufsen (Verf. Art. 52), S.-Weim. (R. G. G. § 34) und Reufs j. L. (St. G. G. § 97), 60 Tage in Schaumb.-Lipp. (Verfassung Art. 25), zwei Monate in Waldeck (Verf. § 54), drei Monate in Braunschweig (N. L. O. § 147), sechs Monate in Sachsen (G. vom 12. Oktober 1874 Nr. IV), Oldenburg (St. G. G. Art. 149) und Reufs ä. L. (Verf. § 78). — Eine Wiederholung in derselben Session schliefsen aus die angeführten Bestimmungen der Preufs., S.-Weim., Old., Reufs j. L. und Wald. Verf.

[11] R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 106; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 65 S. 276; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 30 S. 346; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 167; Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 227 ff.

[12] Preufs. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Bad. Verf. § 42, Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. R. G. G. § 34, S.-Mein. G. G. § 52, S.-Alt. G. G. § 166, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 78, Braunschw. N. L. O. § 147, Old. St. G. G. Art. 148, Anh. L. O. § 28, Schw.-Sondh. L. G. G. § 28, Schw.-Rud. G. G. § 19, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. St. G. G. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 9, Wald. Verf. § 52.

[13] Die entgegengesetzte Meinung wurde 1862 im preufsischen Herrenhause und seitens der preufsischen Staatsregierung aufgestellt auf Grund des freilich nicht ganz korrekten Ausdruckes des Art. 77 der preufs. Verf.: „Wird eine Kammer aufgelöst, so wird die andere gleichzeitig vertagt". Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 65 S. 279 ff.; Zorn in der 5. Aufl. a. a. O. S. 350 ff. Die hier vertretene Ansicht wird von den meisten Schrift-

Im Falle der Auflösung müssen in der Regel binnen einer bestimmten Frist die Neuwahlen stattfinden, und binnen einer weiteren Frist mufs der neue Landtag einberufen sein[14].

In vielen, namentlich mittleren und kleineren deutschen Staaten besteht für die Zeit, wo der Landtag nicht versammelt ist, ein ständischer Ausschufs, welcher sich aus dem oder den Präsidenten der letzten Session und einer Anzahl gewählter Mitglieder zusammensetzt. Ihm liegt die Wahrung der Rechte des Landtages, die Vorbereitung von Vorlagen für denselben und meist eine Kontrolle der Finanzverwaltung ob[15].

### 4. Die Geschäftsformen des Landtages[1].

### § 104.

Die Hauptgrundsätze über die Formen der Geschäftsbehandlung auf den Landtagen sind durch die Verfassungen fest-

---

stellern geteilt: v. Rönne und Zorn a. a. O.; Zöpfl Bd. II § 371 S. 320; Grotefend § 602; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 167, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 183 S. 497; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 257; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 175; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 86 N. 1. And. Ansicht: Campe S. 354.

[14] In Preufsen müssen in 60 Tagen die Wähler, in 90 Tagen der neue Landtag versammelt sein. Preufs. Verf. Art. 53. Derselbe Grundsatz gilt in Oldenburg (St. G. G. Art. 150 § 1) und Lippe (G. über die Zusammensetzung des Landtages vom 3. Juni 1876 § 9). Die Vornahme der Neuwahl binnen drei Monaten verlangt die Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Bad. Verf. § 42, S.-Weim. R. G. G. § 34. Die Eröffnung des neuen Landtages soll erfolgen in 60 Tagen nach dem Reufs j. L. St. G. G. § 97, in drei Monaten nach der Wald. Verf. § 52, in vier Monaten nach der Reufs ä. L. Verf. § 78, in sechs Monaten nach der Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Hess. Verf. Art. 63, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 79, Braunschw. N. L. O. § 147, Schw.-Sondh. L. G. G. § 29, Schw.-Rud. G. G. § 21, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 29.

[15] Württ. Verf. §§ 187—192, G. vom 20. Juni 1821, die Einberufung der abwesenden Mitglieder des ständischen Ausschusses betr. Vgl. v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 232 ff.; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 113 ff. Bad. Verf. § 51, S.-Mein. G. G. § 60, S.-Alt. G. G. §§ 249 bis 265, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 91—103, Braunschw. N. L. O. §§ 118—127, G. über Zusammensetzung der Landesversammlung vom 22. Nov. 1851 §§ 22 bis 27, G. vom 5. März 1891, Gesch.-Ordn. §§ 84—90, Old. St. G. G. Art. 166 bis 178, Anh. L. O. §§ 35—40, Schw.-Sondh. L. G. G. §§ 72—87, Schw.-Rud. G. G. §§ 42—45, Reufs ä. L. Verf. § 78, Reufs j. L. St. G. G. §§ 98—101, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 44—47. — In Sachsen-Weimar werden diese Befugnisse teils durch den Landtagsvorstand, teils durch den Rechnungsausschufs wahrgenommen (R. G. G. §§ 11, 14, 44).

[1] Das Hauptwerk über das Verfahren des englischen Parlamentes ist Thomas Erskine May, A treatise upon the law, privileges and proceedings of parliament, 9. edit., London 1883, 10. edit. by Palgrave 1894, in das Deutsche übersetzt von O. G. Oppenheim, 2. Aufl. (nach der 8. engl.), Leipzig 1880. Vgl. aufserdem Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire, 2ème édition, Paris 1879, Supplément 1879—80; Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Paris 1893; Oppenheim, Art. „Parlamentarische Geschäftsordnungen“ Staatswörterbuch

gestellt. Die näheren Ausführungsbestimmungen finden sich in besonderen Geschäftsordnungen. Diese haben teils den Charakter von Gesetzen und können nur unter Zustimmung aller gesetzgebenden Organe abgeändert werden[2], teils beruhen sie auf autonomischen Festsetzungen des Landtages oder der betreffenden Kammer[3].

Bei der Einführung parlamentarischer Institutionen in Deutschland waren die Einrichtungen des englischen Parlaments nur wenig bekannt, wegen ihrer Kompliziertheit auch schwer verständlich. Man schloſs sich daher auch in Bezug auf die Geschäftsbehandlung wesentlich an französische Vorbilder an. Erst in späterer Zeit hat man sich in einzelnen Beziehungen mehr dem englischen System genähert.

Der Landtag wird entweder durch den Monarchen in Person oder durch einen bevollmächtigten Minister mit einer sogenannten Thronrede eröffnet, welche er nach Ermessen durch eine Adresse beantwortet. Die ersten Geschäfte des Landtages sind die Beeidigung der neu eingetretenen Mitglieder auf die Verfassung, die

---

Bd. VII S. 700 ff.; R. v. Mohl, Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 281 ff., Parlamentarische Studien, Preuſsische Jahrbücher Bd. III S. 153 ff.; F. Brockhaus, Art. „Geschäftsordnung“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 133 ff.

[2] Bayr. G. vom 19. Jan. 1872, den Geschäftsgang des Landtages betr., Sächs. Landtagsordnung vom 12. Okt. 1874, Hess. G., die landständische Geschäftsordnung betr., vom 17. Juni 1874, S.-Weim. Nachtrag zum rev. Grundgesetz vom 27. März 1878, Revidierte Geschäftsordnung für den Landtag vom 1. April 1878, S.-Mein. G. vom 23. April 1868, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr. Änderungen dieses Gesetzes können bloſs vom Landtage beschlossen werden, soweit sie nur den parlamentarischen Brauch, nicht die Rechte des Landesherrn, Landtages und der herzoglichen Kommissarien betreffen. S.-Alt. landschaftliche Geschäftsordnung vom 23. Dez. 1858, Höchste V., die Abänderung einiger Bestimmungen der landschaftlichen Geschäftsordnung betr., vom 27. Okt. 1868. Beil. II zum S.-Kob.-Goth. St. G. G., Geschäftsordnung für die Landtage der Herzogtümer Koburg und Gotha, G., einige Abänderungen des St. G. G. vom 3. Mai 1852 und der Beilagen I u. II desselben betreffend, vom 31. Jan. 1874, Neue Geschäftsordnung für die Landesversammlung des Herzogtums Braunschweig vom 30. Mai 1871, Abänderungsgesetze vom 10. Nov. 1873 und 6. Juni 1892, Neue Redaktion vom 20. Jan. 1893, Abänderung vom 30. März 1894, Old. G., betr. die Geschäftsordnung des Landtages, vom 22. April 1853, Abänderungsgesetze vom 29. Mai 1867 und 11. Jan. 1873, Anh. G., die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr., vom 24. Jan. 1876, Abänderungsgesetz vom 26. Febr. 1891, Schw.-Sondh. Geschäftsordnung für den Landtag vom 12. Juli 1857, Abänderungen durch G. vom 5. Dez. 1863 und 23. Dez. 1873, 1. Febr. 1879, 13. April 1881, 22. Mai 1883, Schw.-Rud. G. vom 19. Jan. 1872, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr.

[3] Preuſs. Verf. Art. 78, Württemb. Verf Ges. vom 23. Juni 1874 Art. 3, Reuſs ä. L. Verf. § 79, Reuſs j. L. St. G. G. § 87, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 6, Wald. Verf. § 60. — Auch in Bayern und Sachsen haben die Kammern das Recht, über die Behandlung des Geschäfte autonomische Bestimmungen innerhalb der durch die im § 2 angeführten Gesetze gezogenen Schranken zu erlassen.

Prüfung der Legitimation der Mitglieder, die Wahl oder Bestellung der Präsidenten, Schriftführer und anderen Beamten, die Verlosung der Mitglieder in die Abteilungen, wo eine derartige Einteilung üblich ist. In allen deutschen Staaten besitzen die Landtage und da, wo Zweikammersystem besteht, die einzelnen Kammern das Recht, die Legitimation ihrer Mitglieder, insbesondere die Ordnungsmäfsigkeit der Wahlen zu prüfen[4]. Die Entscheidung des Landtages bezw. einer Kammer über die Legitimation ihrer Mitglieder ist ein Akt der Rechtsprechung und soll nach Rechtsgrundsätzen erfolgen. Bei Wahlprüfungen hat die Entscheidung nur auf Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl zu lauten; es kann nicht etwa an Stelle des Gewählten ein anderer zum Abgeordneten erklärt werden[5].

In der Regel haben die Landtage bezw. Kammern die Befugnis, ihre Präsidenten und Vicepräsidenten zu wählen[6], vereinzelt kommt jedoch die Ernennung durch den Monarchen aus drei präsentierten Personen oder die Bestätigung des gewählten Präsidenten seitens des Monarchen vor[7]. Die Präsidenten der ersten Kammern werden in einigen Staaten vom Monarchen ernannt[8]. Die Schriftführer sind in den gröfseren parlamen-

---

[4] Preufs. Verf. Art. 78, Bayr. G. vom 19. Jan. 1872 Art. 5, Sächs. G., die Wahlen für den Landtag betr., vom 3. Dez. 1868 § 6, L. O. § 6, Württ. Verf. §§ 159 u. 160, Wahlges. vom 26. März 1868 Art. 22, Bad. Verf. § 41, Hess. Verf. Art. 87, G. O. Art. 7 u. 8, S.-Weim. G. O. §§ 6 u. 7, W. G. § 34, S.-Mein. G. O. § 2, S.-Alt. landschaftl. G. O. § 2, S.-Kob.-Goth. G. O. §§ 6–9, St. G. G. § 81, Braunschw. G. O. §§ 5—11, Old. St. G. G. Art. 124, G. O. §§ 2—4, Anh. G. O. §§ 3—6, Schw.-Sondh. G. O. § 3, Schw.-Rud. G. O. §§ 5 bis 9, Reufs ä. L. Verf. § 61, Reufs j. L. St. G. G. § 87, Landtagswahlgesetz § 22, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24, Lipp. G.. die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 3, Wald. Verf. § 58. Vgl. R. v. Mohl, Über die Untersuchung bestrittener ständischer Wahlen, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 207 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 102; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 76 S. 328 ff.

[5] H. Jacques, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten, Wien 1885; Seydel, Gutachten, in den Verhandlungen des 19. deutschen Juristentages Bd. I S. 130 ff.; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft S. 262 ff.

[6] Preufs. Verf. Art. 80, Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 6 (zweiter Präsident der Reichsratskammer und alle Präsidenten der Abgeordnetenkammer), Sächs. Verf. Ges. vom 12. Okt. 1874, Württ. Verf. Ges. vom 23. Juni 1874 (Präsident und Vicepräsident der Kammer der Abgeordneten, Vicepräsident der Kammer der Standesherren. Letzterer mufs jedoch aus den standesherrlichen Mitgliedern genommen werden), Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 4 (zweite Kammer), Hess. G. O. Art. 3 u. 4, Art. 9 u. 10 (Präsidenten der zweiten, zweiter Präsident der ersten Kammer), S.-Weim. R. G. G. §§ 9—11, G. O. § 8, S.-Mein. G. O. § 5, S.-Kob. Goth. G. O. §§ 18 u. 19, Braunschw. G. O. § 13, Old. St. G. G. Art. 125, G. O. § 9, Schw.-Sondh. L. G. G. § 59, G. O. § 7, Schw.-Rud. G. O. § 13, Reufs ä. L. Verf. § 79, Reufs j. L. St. G. G. § 87, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24. Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 3.

[7] S.-Alt. ldschftl. G. O. §§ 2, 4, 8, Anh. G., betr. die Abänderung der L. O. vom 19. Febr. 1872 §§ 12, 14, G. O. §§ 7 u. 8, Braunschw. N. L. O. § 136.

[8] Bayr. G., die Ernennung des ersten Präsidenten der Kammer der

tarischen Versammlungen in der Regel den Mitgliedern des Hauses entnommen. Die kleineren Landtage haben wohl einen besonderen Landsyndikus, welcher die Protokollführung besorgt, ständische Schriften abfaſst und Rechtskonsulent der Stände ist, aber nicht Mitglied des Landtages zu sein braucht. Auſserdem kommen Quästoren, welche Mitglieder der Kammer sind, für die Besorgung der finanziellen Angelegenheiten, sowie ständige Beamte für Kanzlei, Bibliothek, Archiv u. s. w. vor.

Die Verhandlungen im Landtage werden teils durch Vorlagen der Regierung, teils durch Anträge der Mitglieder veranlaſst. Die meisten Geschäftsordnungen schreiben vor, daſs diejenigen Gegenstände, welche im Plenum zur Verhandlung kommen, vorher in einer Kommission durchberaten werden müssen. Ausnahmsweise kann auch eine sofortige Verhandlung im Plenum stattfinden, bei Regierungsvorlagen ist dazu jedoch meistens die Zustimmung der Regierung erforderlich[9]. In diesem Falle werden für die Erörterung im Plenum vom Präsidenten ein oder mehrere Berichterstatter bestellt. Nach einigen neueren Geschäftsordnungen findet über jede Vorlage eine dreimalige Beratung statt, zwischen der ersten und zweiten Beratung kann dieselbe einer Kommission überwiesen werden, worüber nach Beendigung der ersten Beratung Beschluſs zu fassen ist[10]. Die Kommissionen werden entweder von dem Plenum des Landtages bezw. der Kammer[11] oder von den Abteilungen gewählt, so daſs auf jede Abteilung eine entsprechende Anzahl von Kommissionsmitgliedern fällt[12]. Ganz vereinzelt kommt die Ernennung durch den Präsidenten vor[13]. Die Kommissionen

Reichsräte betr., vom 28. Mai 1852, Württ. Verf. G. vom 23. Juni 1874, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 4, Hess. G. O. Art. 2.

[9] G. O. für das preuſs. Herrenhaus §§ 16, 24a, b, c, Bayr. G. vom 19. Jan. 1872 Art. 22 u. 24, Württ. Verf. § 173, Verf. Ges. vom 23. Juni 1874 Art. 7, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 6, Hess. G. O. Art. 33, S.-Weim. R. G. G. § 31, S.-Mein. G. O. § 11, S.-Altenb. V. vom 27. Okt. 1868 § 15, S.-Kob.-Goth. G. O. § 30, Braunschw. G. O. § 23, Oldenb. G. O. § 26, G. vom 11. Jan. 1873 Nr. 6, Schw.-Sondh. L. G. G. § 64, G. vom 23. Dez. 1873 § 4. — Die Schw.-Rud. G. O. § 58 stellt es in das Ermessen des Landtages, ob eine Kommissionsberatung eintreten soll oder nicht.

[10] G. O. für das preuſs. Abgeordnetenhaus §§ 16—23, Anh. G. O. § 17 bis 30. — Die S.-Weim. G. O. §§ 49 u. 50 hat ähnliche Einrichtungen, kennt aber nur eine zweimalige Lesung.

[11] Bayr. G. vom 19. Jan. 1872 Art. 6, Württ. G. O. für die Kammer der Standesherren § 59, für die Kammer der Abgeordneten § 52, Bad. G. O. für die erste Kammer § 61, Hess. G. O. Art. 23, S.-Weim. G. O. § 52, S.-Mein. G. O. § 12, S.-Alt. G. O. § 17, S.-Kob.-Goth. G. O. §§ 31 u. 32, Braunschw. G. O. § 26, Old. G. O. § 26, Schw.-Rud. G. O. § 59. — Die Anh. G. O. § 26 bestimmt, daſs in jedem einzelnen Falle vom Plenum des Landtages über die Art und Weise der Wahl Beschluſs gefaſst werden soll.

[12] G. O. für das preuſs. Herrenhaus § 15, für das Abgeordnetenhaus § 24. Diese Einrichtung besteht auch in Sachsen (Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. II S. 183) und in modifizierter Gestalt in der zweiten badischen Kammer (G. O. § 69. 72).

[13] Schw.-Sondh. G. O. § 19. — Sie kann auch erfolgen auf Grund eines Beschlusses der Landschaft nach der S.-Alt. landschaftl. G. O. § 17.

beenden ihre Thätigkeit mit Schlufs der Sitzungsperiode; es ist jedoch in einigen Staaten ausnahmsweise gestattet, dafs Kommissionen in der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden versammelt bleiben, um Vorlagen für die nächste Session vorzuberaten[14]. In diesem Falle kommt der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden nicht zur Anwendung.

Die Leitung der Verhandlungen liegt in den Händen des Präsidenten, der auch die Disciplin zu handhaben hat. Er wird dabei von den Vicepräsidenten und Schriftführern unterstützt, welche in Gemeinschaft mit ihm das Bureau des Hauses bilden. Minister und Regierungskommissare haben Zutritt zu den Verhandlungen und es mufs ihnen auf Verlangen jederzeit das Wort erteilt werden[15], die Kammern sind befugt, die Anwesenheit der Minister zu verlangen[16]. Die Regierungsvertreter stehen, wenn sie nicht Mitglieder der betreffenden Kammern sind, nicht unter der Disciplinargewalt des Präsidenten[17]; sie haben aber auch das parlamentarische Privileg der Redefreiheit nicht für sich in Anspruch zu nehmen. Es kann daher wegen ihrer Reden nicht nur Beschwerde beim Monarchen erhoben, sondern auch eine gerichtliche Klage angestellt werden, wenn dieselben den Thatbestand einer strafbaren Handlung enthalten. Übrigens hat der Präsident das Recht, die Regierungsvertreter zu unterbrechen, wenn dies für die Zwecke der Geschäftsleitung erforderlich ist[18].

Zur Beschlufsfähigkeit des Landtages oder der Kammer ist die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern erforderlich[19]. Die Beschlufsfassung erfolgt, soweit nicht etwas

---

[14] Sächs. Verf. § 14, Verf. G. vom 12. Okt. 1874 Nr. III, Schw.-Sondh. G. vom 1. Febr. 1879. — In Bayern sind solche Kommissionen zu wiederholten Malen durch besondere Gesetze angeordnet.

[15] Preufs. Verf. Art. 60, Bayr. Verf. Tit. VII § 24, Sächs. L. O. §§ 29 u. 30, Württt. Verf. § 169, Bad. G. vom 21. Dez. 1869, Art. 9, Hess. G. O. Art. 43, S.-Weim. R. G. G. § 29, G. O. §§ 16 u. 66, S.-Alt. G. G. §§ 232 u. 233, Landschaftl. G. O. § 23, S.-Kob.-Goth. G. O. § 57, Braunschw. G. O. § 55, Old. St. G. G. Art. 155 u. 156, Anh. G. O. § 46, Schw -Sondh. L. G. G. §§ 65 u. 66, Schw.-Rud. G. O. § 37, Reufs ä. L. Verf. § 83, Reufs j. L. St. G. G. § 89, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 25, Wald. Verf. § 63.

[16] Preufs. Verf. Art. 60, Schw.-Sondh. L. G. G. § 65, Wald. Verf. § 64.

[17] v. Gerber § 42 S. 139 N. 6; H. A. Zachariä Bd. I § 120 S. 677; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 85 S. 343 N. 3; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 35 S. 414 N. 1; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 166; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. II S. 227; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 424; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 67 N. 5; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit S. 422 ff., 440. — Ausdrückliche Bestimmungen über diesen Gegenstand enthalten die Reufs ä. L. Verf. § 83, welche die Disciplinargewalt des Präsidenten bei Regierungsvertretern ausschliefst, und die S.-Kob.-Goth. G. O. § 83, welche wegen Ungehörigkeiten derselben Beschwerde beim Herzog gestattet.

[18] v. Rönne a. a. O.; Zorn a. a. O.; H. Schulze a. a. O.; Wielandt a. a. O.; Hubrich a. a. O. S. 420, 21, 442.

[19] Die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder fordern: Preufs. Verf. Art. 80 (für das Abgeordnetenhaus), Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 25,

anderes vorgeschrieben ist, mit absoluter Majorität[20]. Stimmengleichheit gilt als Ablehnung[21], sofern nicht für diesen Fall dem Präsidenten eine entscheidende Stimme beigelegt ist[22]. Abgelehnte Entwürfe dürfen in derselben Session nicht wieder vorgebracht werden[23].

Die Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen ist seit dem Jahre 1848 in allen deutschen Staaten eingeführt worden[24].

---

Sächs. Verf. Ges. vom 3. Dezember 1868 Nr. III, Württ. Verf. § 160 (für die Kammer der Standesherren); die Anwesenheit von zwei Drittel der Mitglieder S.-Weim. R. G. G. § 13, G. O. §§ 21 u. 75, S.-Mein. G. O. § 9, S.-Alt. G. O. § 33, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 88, Braunschw. N. L. O. § 139, G. O. § 62, Old. St. G. G. Art. 159, G. O. § 42, Anh. G. O. § 2, Schw.-Sondh. L. G. G. § 67, Reufs ä. L. Verf. § 82, Reufs j. L. Verf. § 93, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 27, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 5, Wald. Verf. § 57. Zur Beschlufsfähigkeit des preufsischen Herrenhauses ist die Anwesenheit von 60 Mitgliedern notwendig (G., betr., die Abänderung der Verf.-Urk. vom 31. Januar 1850 in Ansehung der Benennung der Kammern und der Beschlufsfähigkeit der ersten Kammer vom 30. Mai 1855 § 2), zur Beschlufsfähigkeit der badischen ersten Kammer die Anwesenheit von 10, der zweiten die Anwesenheit von 35 Mitgliedern (Bad. Verf. § 74, G., die Auslegung des § 74 der Verf.-Urk. betr., vom 17. Juni 1862), zur Beschlufsfähigkeit der beiden hessischen Kammern die von 12 bezw. 27 Mitgliedern (Hess. G. O. Art. 46), des Rudolstädter Landtages die von 11 Mitgliedern (Schw.-Rud. G. G. § 20). — Nicht blofs für Beschlufsfassungen, sondern auch für Beratungen fordert die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern Sächs. Verf. § 127, S.-Weim. R. G. G. § 13, Reufs ä. L. Verf. § 82.

20 Preufs. Verf. Art. 80, Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 31, Sächs. Verf. § 128, Württ. Verf. § 176, Bad. Verf. § 74, Hess. Verf. Art. 93, S.-Weim. G. O. § 75, S.-Mein. G. G. § 95, G. O. § 29, S.-Alt. G. G. § 243, landschaftl. G. O. § 49, S.-Kob.-Goth. G. O. § 69, Braunschw. N. L. O. § 140, G. O. § 63, Old. St. G. G. Art. 160, Schw.-Sondh. L. G. G. § 68, Schw.-Rud. G. G. § 20, G. O. § 54, Reufs ä. L. Verf. § 82, Reufs j. L. St. G. G. § 93, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 27, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 5, Wald. Verf. § 62. — Eine höhere Majorität wird meist bei Verfassungsänderungen gefordert (vgl. § 157), für einzelne Wahlen genügt oft schon eine relative Majorität.

21 Ausdrücklich sprechen dies aus: G. O. für das preufs. Herrenhaus § 57, für das Abgeordnetenhaus § 52, Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 31, S.-Weim. G. O. § 75, S.-Mein. G. O. § 29, S.-Alt. G. O. § 49, S.-Kob.-Goth. G. O. § 69, Braunschw. G. O. § 63, Old. St. G. G. Art. 161, Schw.-Sondh. L. G. G. § 69, Schw.-Rud. G. O. § 54, Wald. Verf. § 62.

22 Sächs. Verf. § 128, Württ. Verf. § 176, Bad. Verf. § 74, Reufs ä. L. Verf. § 82. — Nach dem S.-Mein. G. G. § 95 entscheidet bei Stimmengleichheit der Landesherr. Die Hess. Verf. Art. 93 u. G. O. Art. 46 bestimmt: Bei Stimmengleichheit entscheidet der Antrag der Regierung, bei andern Gegenständen die Meinung für das Bestehende und bei Beschwerden gegen öffentliche Behörden oder einzelne die diesen günstigere Ansicht. In allen andern Fällen ist die gestellte Frage als verneint zu betrachten.

23 Preufs. Verf. Art. 74, Bayr. Verf. Tit. VII § 28, Sächs. Verf. § 95, Württ. Verf. § 183, Hess. Verf. Art. 91, S.-Weim. R. G. G. § 60, G. O. § 78, S.-Alt. landschaftl. G. O. § 50, S.-Kob.-Goth. G. O. § 70, Braunschw. G. O. § 71, Old. G. O. § 77, Schw.-Rud. G. O. § 55, Reufs j. L. St. G. G. § 74.

24 Über die Entwicklung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in Bezug auf die Landtagsverhandlungen vgl. Hubrich in den Annalen des Deutsch. Reichs 1897 S. 30 ff. Preufs. Verf. Art. 79, Bayr. G. vom 19. Januar 1872

Es können jedoch auch geheime Sitzungen stattfinden. Zum Ausschlufs der Öffentlichkeit genügt entweder schon das Verlangen der Regierung oder einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern oder es ist dazu ein förmlicher Beschlufs des Landtages oder der Kammer erforderlich, der natürlich ebenfalls in geheimer Sitzung gefafst wird[25]. Die Öffentlichkeit der Sitzungen hat die doppelte Bedeutung, dafs zu denselben Zuhörer zugelassen und dafs über dieselben Berichte veröffentlicht werden dürfen.

### 5. Die persönliche Stellung der Landtagsmitglieder.

### § 105.

Die persönliche Rechtsstellung der Landtagsmitglieder ist durch eine Reihe verfassungsmäfsiger und gesetzlicher Vorschriften geregelt. Diese Vorschriften haben den Charakter objektiver Rechtssätze; sie begründen aber gleichzeitig subjektive Rechte und Pflichten der einzelnen Abgeordneten. Die hier in Frage kommenden Rechte sind öffentliche, nicht Privatrechte. Sie können daher weder im Wege der Klage geltend gemacht, noch kann auf dieselben wirksam verzichtet werden; dagegen ist ihre Aufhebung im Wege der Gesetzgebung jederzeit und ohne Entschädigung des Berechtigten zulässig[1].

1. Ihren Wählern gegenüber sind die Mitglieder des Landtages vollkommen unabhängig. Als Vertreter des gesamten Volkes haben sie von den Einwohnern ihres Wahl-

---

Art. 13, Sächs. Verf. § 135, Württ. Verf. § 167 und Verf. Ges. vom 23. Juni 1874 Art. 4, Bad. Verf. § 78, Hess. Verf. Art. 99 u. 100, G. O. Art 38, S.-Weim. R. G. G. § 13, G. O. § 23, S.-Mein. G. O. § 24, S.-Alt. G. O. § 32, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 89, G. O. § 47, Braunschw. G. O. § 35, Old. St. G. G. Art. 157, Anh. G. O. § 35, Schw.-Sondh. L. G. G. § 62, G. O. § 25, Schw.-Rud. G. G. § 38, G. O. §§ 17 u. 18, Reufs ä. L. Verf. § 81, Reufs j. L. Verf. § 91, Schaumb. Lipp. Verf. Art. 27, Wald. Verf. § 61, Lipp. V., die Öffentlichkeit der Sitzungen des Landtages betr., vom 4. August 1869.

[25] Preufs. Verf. Art. 79, Bayr. G. vom 19. Januar 1872 Art. 13, Württ. Verf. § 168, Verf. Ges. vom 23. Juni 1874 Art. 5, Sächs. Verf. § 135, L. O. § 12, Bad. Verf. § 78, Hess. G. O. Art. 38, S.-Weim. G. O. § 23, S.-Mein. G. O. § 9, S.-Alt. landschaftl. G. O. § 32, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 89, G. O. § 47, Braunschw. G. O. § 36, Old. St. G. G. Art. 157, Anh. G. O. § 35, Schw.-Sondh. G. O. § 25, Schw.-Rud. G. O. §§ 17 u. 18, Reufs ä. L. Verf. § 81, Reufs j. L. St. G. G. § 91, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 26, Wald. Verf. § 61, Lipp. V. vom 4. Aug. 1869 § 2.

[1] Mit Rücksicht auf diese Momente will Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 37 S. 313 ff., dem sich Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 396 anschliefst, den betreffenden Rechten den Charakter von subjektiven Rechten überhaupt absprechen. Dieselben beweisen aber nicht, dafs hier keine subjektiven Rechte, sondern nur, dafs keine Privatrechte vorliegen. Vgl. auch Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1137 N. 1; Seidler, Immunität S. 86 ff., 99; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 161 ff.; Sonntag in der N. 4 citierten Schrift S. 22 ff.; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit S. 341.

kreises keinerlei Aufträge oder Instruktionen entgegenzunehmen[2]. Sie stimmen lediglich nach ihrer eigenen pflichtmäſsigen Überzeugung[3].

2. Die Mitglieder des Landtages haben die Verpflichtung, den Sitzungen beizuwohnen. Für den Fall der Verhinderung bedürfen sie eines Urlaubes, der auf kürzere Zeit vom Präsidenten, auf längere vom Landtag oder der betreffenden Kammer erteilt wird.

3. Die Mitglieder des Landtages besitzen das Recht der freien Meinungsäuſserung[4]. In England hatte der Grundsatz, daſs ein Parlamentsmitglied wegen seiner Reden auſserhalb des Parlamentes nicht zur Verantwortung gezogen werden könne, durch die declaration of rights[5] seine definitive gesetzliche Anerkennung erhalten. Von hier ging er in die Verfassung der Vereinigten Staaten, die französische Verfassung vom 3. September

---

[2] Preuſs. Verf. Art. 82, Bayr. Verf. Tit. VII § 25, Sächs. Verf. § 81, Württ. Verf. § 155, Bad. Verf. § 48, Hess. Verf. Art. 88, W. G. Art. 49, S.-Weim. R. G. G. § 17, S.-Mein. W. G. Art. 21, S.-Alt. W. G. § 199, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 84, Braunschw N. L. O § 133, Old. W. G. Art. 10, Anh. G., betr. die Abänderung einiger weiterer Bestimmungen, der L. O., vom 19. Februar 1872 § 11, Schw.-Sondh. L. G. G. § 30, Schw.-Rud. G. G. § 95, Reuſs ä. L. Verf. § 63, Reuſs j. L. St. G. G. § 52, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 16, Lipp. V. vom 6. Juli 1836 § 2, Wald. Verf. § 62.

[3] Seidler, Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter in Grünhuts Zeitschrift Bd. XXIV S. 123 ff. führt aus, daſs der Ausschluſs des imperativen Mandates der Abgeordneten nicht durch ein theoretisches Prinzip, sondern durch praktische Bedürfnisse herbeigeführt sei. Dies ist vollkommen richtig. Trotzdem muſs aber entgegen seiner Anschauung daran festgehalten werden, daſs Instruktionen der Abgeordneten durch die Wähler mit der in den Verfassungen enthaltenen Charakterisierung derselben als Vertreter des gesamten Volkes unvereinbar sind. Wer von jemand Instruktionen erhält, ist eben nur Vertreter desjenigen, der ihn instruiert.

[4] Herrmann, Über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlungen. Archiv des Kriminalrechtes. Neue Folge. Jahrgang 1853 S. 340 ff. Die sogenannte Unverletzlichkeit der Landtagsabgeordneten, Gieſsen 1853; R. Schleiden, Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder, 2 Hefte, Berlin 1879; R. Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen und die Aufgabe der Reichsgesetzgebung, Stuttgart 1879; C. v. Kiſsling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Miſsbrauch derselben, 2. Aufl., Wien 1885; John, Art. „Redefreiheit" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 312 ff.; L. Fuld, Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, im Archiv für öffentl. Recht. Bd. IV S. 341 ff.; G. Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Recht, Leipzig und Wien 1891; E. Sonntag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Breslau 1895; Jos. Sládečez; Über die Immunität der parlamentarischen Rede und Berichterstattung in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. XVI S. 127 ff.; E. Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disciplin, Berlin 1899.

[5] Declaration of rights chap. 9.

1791 und die belgische Verfassung[6] über. Unter dem Einfluſs dieser Vorbilder wurde das Prinzip der Unverantwortlichkeit der Ständemitglieder auch in die neueren deutschen Grundgesetze aufgenommen, während es den altständischen Verfassungen Deutschlands fremd war. Eine „Freiheit der landständischen Stimme“ nahmen die Landstände allerdings auch in den Territorien der Reichszeit in Anspruch; aber diese Forderung bezweckte nur, Eingriffe des Landesherrn und der von ihm abhängigen Behörden bei miſsfälligen Äuſserungen der Ständemitglieder, dagegen nicht das Einschreiten der Gerichte bei strafbaren Handlungen derselben auszuschlieſsen. Selbst in den neueren Grundgesetzen erfuhr der Grundsatz der Redefreiheit mannigfache Einschränkungen. Für den Fall, daſs in den Äuſserungen ein strafbares Vergehen enthalten war, wurde die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens entweder unbedingt[7] oder wenigstens mit Genehmigung des Landtages[8] gestattet. Nur wenige deutsche Verfassungen und Gesetze, namentlich solche aus späterer Zeit, brachten das Prinzip der Redefreiheit vollständig zur Geltung[9]. Zu ihnen gehörte die preuſsische Verfassung, welche im Artikel 84 bestimmte: „Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmung in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden.“ Ein Beschluſs des Obertribunals vom 29. Januar 1866[10] legte diesen Artikel dahin aus, daſs unter Meinungen lediglich Resultate des Denkvermögens, dagegen nicht Behauptungen und Verbreitungen von Thatsachen zu verstehen seien. Die Mitglieder der beiden Häuser des Landtages könnten daher wegen der in Ausübung ihrer Funktionen ausgesprochenen Verleumdungen gerichtlich verfolgt werden, während bei bloſsen Beleidigungen ohne verleumderischen Charakter eine solche Verfolgung nicht stattfinde. Die Interpretation ist jedoch weder durch den Wortlaut noch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 84 zu rechtfertigen[11]. Der Versuch, die Angelegenheit auf dem Wege

---

[6] Verf. der Ver. Staaten, Art. 1, sect. 6 § 1, Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, tit. III, chap. I, sect. 5 § 7, Belg. Verf. Art. 44.

[7] Sächs. Verf. § 83, Württ. Verf. § 185, Hess. Verf. Art. 83, S.-Weim. R. G. G. § 18, Braunschw. N. L. O. § 134, Reuſs ä. L. Verf. § 65, Wald. Verf. § 68.

[8] S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 85, Old. St. G. G. Art. 131, Schw.-Sondh.-L. G. G. § 32, Schw.-Rud. G. G. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 17.

[9] Bayr. Verf. Tit. VII § 27, Bad. G. vom 21. Okt. 1867 Art. 2, S.-Mein. G. G. § 99, Reuſs j. L. G. vom 18. Juni 1868. Über die Entwicklung der deutschen Gesetzgebung vgl. Hubrich a. a. O. S. 174 ff.

[10] Entscheidungen des königlichen Obertribunals Bd. LV S. 20*.

[11] Vgl. v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 72 S. 299 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 33 S. 370 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 161, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 55; H. A. Zachariä, Über Art. 84 der preuſsischen Verfassungsurkunde, Leipzig 1866; v. Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, Leipzig 1868, S. 28 ff.; Hubrich a. a. O. S. 276 ff. — Einige

der preufsischen Gesetzgebung durch eine Deklaration der Verfassungsurkunde zu erledigen, blieb erfolglos, dagegen wurde in das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich eine Bestimmung folgenden Inhaltes aufgenommen [12]: „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum Deutschen Reiche gehörigen Staates darf aufserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Äufserungen zur Verantwortung gezogen werden." Hierdurch sind alle früheren Vorschriften der Landesverfassungen, welche die strafrechtliche Verfolgung von Abgeordneten zuliefsen, beseitigt worden [13]. Aufserdem schliefst der Wortlaut der betreffenden Bestimmung eine Interpretation wie diejenige, welche dem Obertribunalsbeschlufs vom 29. Januar 1866 zu Grunde liegt, völlig aus. Die Unverantwortlichkeit bezieht sich sowohl auf Behauptungen von Thatsachen als auf Mitteilungen von Resultaten des Denkvermögens. Sie bezieht sich ferner auf alle Äufserungen, welche in Ausübung des Berufes gethan sind, also nicht blofs auf diejenigen im Plenum, sondern auch auf die in Abteilungen und Kommissionen. Es ist endlich dadurch nicht blofs jede gerichtliche, sondern auch jede disciplinarische Verfolgung ausgeschlossen [14]. Die Äufserungen und Abstimmungen der Abgeordneten haben aber, wenn sie den Thatbestand einer Strafthat enthalten, nicht den Charakter erlaubter Handlungen. Sie können daher, wenn wegen derselben auch eine Strafe nicht verhängt werden darf, doch unter anderen Gesichtspunkten, z. B. bei den Fragen der Notwehr, der Retorsion, der Anstiftung, Gegenstand strafrechtlicher Würdigung werden [15]. Von der Zeugnispflicht sind die Abgeordneten auch in Bezug auf Äufserungen, die sie in Ausübung ihres Berufes ge-

---

Verteidiger des Obertribunalsbeschlusses führt v. Rönne a. a. O. S. 304 N. 1 und Zorn a. a. O. S. 374 N. 1 an.

[12] R. St. G. B. § 11.

[13] Die Bestimmungen des R. St. G. B. werden in einzelnen Landesgesetzen ausdrücklich wiederholt. Sächs. Verf. G. vom 12. Okt. 1874, Württ. Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 9, Braunschw. G. O. Art. 59.

[14] Nicht aufgehoben sind dagegen diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Landtagsmitgliedern, die gegen öffentliche Beamte die Beschuldigung pflichtwidrigen Betragens erheben, die Verpflichtung auferlegen, diese der Regierung namhaft zu machen. Sächs. L. O. § 14, S.-Weim. G. O. § 29. Anderer Ansicht: Zimmermann im Archiv für Strafrecht Bd. XXXIII S. 314. Übereinst.: Hubrich a. a. O. S. 412 N. 56.

[15] So mit Recht Binding, Handbuch des deutschen Strafrechtes S. 676 N. 14, Zimmermann im Archiv für Strafr. Bd. XXXI S. 197 ff., Bd. XXXII S. 313 ff., Seidler a. a. O. S. 82 ff., v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafr. § 21 S. 116, Hubrich a. a. O. S. 340, 346 ff., gegen das Reichsgericht (Entscheidungen in Strafsachen Bd. IV S. 14 ff.); Fuld im Gerichtssaal Bd. XXXV S. 532 ff.; Sonntag a. a. O. S. 16. — Hubrich a. a. O. S. 350 will gegenüber parlamentarischen Reden auch Kompensationen und Wahrheitsbeweis ausschliefsen, weil damit ein Rechtsnachteil für den Abgeordneten vorhanden sei. Die Worte „zur Verantwortung gezogen" wollen den Abgeordneten aber nicht vor jedem Rechtsnachteil, sondern nur vor gerichtlichem und disciplinärem Verfahren schützen.

than, nicht befreit; doch darf die Heranziehung derselben zum Zeugnis nicht benutzt werden, um ihre strafrechtliche Unverantwortlichkeit illusorisch zu machen[16].

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen der Landtage bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei[17]. Dieser Grundsatz ist eine Konsequenz einerseits der Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen, andererseits der den Landtagsmitgliedern eingeräumten Redefreiheit[18]. Derselbe war ursprünglich weder in England noch in den Vereinigten Staaten anerkannt und hat sich in beiden Ländern erst sehr allmählich durchgesetzt[19]. Dagegen ist er unter dem Einflufs der französischen Verfassungsentwicklung in Deutschland eingeführt[20] und durch das Reichsstrafgesetzbuch reichsrechtlich festgestellt worden[21]. Ob ein Bericht ein wahrheitsgetreuer ist, kann nur nach Lage des einzelnen Falles entschieden werden. Jedenfalls bezieht sich die Straffreiheit nur auf Berichte über eine ganze parlamentarische Verhandlung oder eine ganze Sitzung, nicht auf den Abdruck einer einzelnen Rede[22].

---

16 Gegen Befreiung von der Zeugenpflicht: Mittelstädt in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. LVII S. 557; O. Lewald im Gerichtssaal Bd. XXXIX S. 54 ff.; Altsmann im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 589 ff.; Zimmermann im Archiv für Strafrecht Bd. XXXII S. 314; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 399 ff.; Seidler a. a. O. S. 92 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 84; Hubrich a. a. O. S. 371 ff.; für dieselbe: Fuld im Gerichtssaal Bd. XXXV S. 535 ff.; Archiv für öffentliches Rect Bd. IV S. 344 ff.; Annalen des Deutschen Reiches 1888 S. 6 ff.

17 L. Fuld, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte in den Annalen des Deutschen Reiches 1887 S. 251 ff.; Hubrich, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung ebenda 1897 S. 1 ff.; Sládečez in der N. 4 angeführten Abhandlung.

18 Während Hubrich a. a. O. S. 2. 44 ff. den Grundsatz lediglich als eine Folge der Öffentlichkeit ansieht, will ihn Sládečez a. a. O. S. 128 gerade aus der Immunität der Abgeordneten herleiten. Beide Auffassungen sind einseitig; es hat bei der Festsetzung desselben sowohl das eine als das andere Moment mitgewirkt.

19 In England ist erst in diesem Jahrhundert durch ein ausdrückliches Gesetz (3/4 Vict. c. 9) bestimmt worden, dafs Veröffentlichungen, welche auf Befehl des Parlamentes erfolgen, straffrei sind, diese Vorschrift bezieht sich aber nicht auf private Berichte über Verhandlungen des Parlamentes, z. B. durch Zeitungen. Während früher die Gerichte von der Ansicht ausgingen, dafs für derartige Berichte eine volle Verantwortlichkeit bestehe (May, Law of parliament Bd. I, chap. IV), hat sich in neuerer Zeit die entgegengesetzte Meinung verbreitet (vgl. die Äufserungen des Lord Chief Justice bei Bar a. a. O. S. 16; Hubrich a. a. O. S. 9, 10). In den Vereinigten Staaten ist die Unverantwortlichkeit offizieller Veröffentlichungen anerkannt. Hinsichtlich der privaten Berichte waren die amerikanischen Juristen verschiedener Meinung, indem z. B. Kent, Commentaries on american law, 8 ed., New-York 1854, P. II, Sect. XI Nr. 4, sich für, Cooley, A treatise on the constitutional limitations, 3 ed., Boston 1874, chap. XII p. 459 u. 460 gegen die Verantwortlichkeit aussprach. Letztere Ansicht darf aber jetzt als die mafsgebende angesehen werden. Vgl. Hubrich a. a. O. S. 11, 12.

20 Hubrich a. a. O. S. 12 ff.

21 R. Str. G. B. § 12.

22 Vgl. auch Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. XV S. 32 ff., Bd. XVIII S. 207 ff.; Binding a. a. O. S. 680 ff.

4. Die Landtagsmitglieder sind der Disciplin des Landtages oder der betreffenden Kammer unterworfen. Dieselbe wird durch den Präsidenten ausgeübt, welcher bei unpassenden oder beleidigenden Äufserungen den Ordnungsruf ergehen läfst. In einigen Staaten besitzt der Landtag oder die Kammer sogar das Recht, ein Mitglied wegen unwürdigen Betragens oder beharrlicher Versäumnis der Sitzungen auszuschliefsen[23].

Vereinzelt kommt eine besondere Gerichtsbarkeit des Staatsgerichtshofes über Mitglieder des Landtages oder des ständischen Ausschusses wegen Handlungen vor, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind[24].

5. Den Landtagsmitgliedern stehen besondere Privilegien in Bezug auf Verhaftung zu. Auch sie waren den früheren ständischen Einrichtungen Deutschlands unbekannt und sind unter dem Einflufs ausländischer Vorbilder in die neueren Verfassungen übergegangen[25]. Diese gestatten die Verhaftung eines Landtagsmitgliedes wegen eines Verbrechens in der Regel nur mit Einwilligung des Landtages oder der betreffenden Kammer, wovon höchstens der Fall des Ergreifens auf frischer That eine Ausnahme macht[26]. Der Zweck dieser Bestimmungen ist nicht, einen Verbrecher deshalb, weil er Landtagsmitglied ist, der gerichtlichen Bestrafung zu entziehen, sondern nur tendenziösen Verfolgungen vorzubeugen, welche angestellt werden, um Kammermitglieder an der Ausübung ihres Berufes zu hindern. Aus diesem Grunde und weil die betreffenden Bestimmungen den Charakter von Privilegien haben, also strikt interpretiert werden müssen, sind sie auf Verhaftungen, welche erfolgen, damit ein Landtagsmitglied eine rechts-

---

[23] Bayr. G. vom 19. Jan. 1872 Art. 26—28, Hess. G. O. Art. 55, S.-Weim. G. O. §§ 17—20, 25, S.-Mein. G. G. § 99, S.-Kob.-Goth. G. O. § 3, Braunschw. G. O. § 57, Old. G. O. § 102, Anh. G. O. § 63, Schw.-Rud. G. G. § 19, Reufs ä. L. Verf. § 65, Wald. Verf. § 69.

[24] Württ. Verf. §§ 195 u. 199, Braunschw. N. L. O. § 108.

[25] Im englischen und nordamerikanischen Rechte bezieht sich das Privileg nur auf die Verhaftung wegen Schulden, dagegen nicht auf eine Verhaftung wegen begangener Verbrechen. (May a. a. O. chap. V; Verf. der Ver. St. Art. I sect. 6 § 1.) Erst die kontinentalen Verfassungen haben dasselbe auch auf Verhaftungen in Kriminalsachen ausgedehnt (Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, tit. III, chap. 1 sect. 5 § 8, Franz. Charte vom 4. Juni 1814 §§ 34, 51, 52, Belg. Verf. Art. 45). Vgl. Seidler a. a. O. S. 234 ff.

[26] Unzulässig ist die Verhaftung und die Einleitung einer Untersuchung in Preufsen (Verf. Art. 84), Württemberg (Verf. § 184, G. vom 23. Juni 1874 Art. 8), Sachsen-Weimar (R. G. G. § 19), Sachsen-Altenburg (G., die Sicherstellung der Abgeordneten gegen persönliche Haft betr., vom 23. Nov. 1848), Reufs j. L. (St. G. G. § 94), Schaumb.-Lippe (Verf. Art. 18); nur die Verhaftung in Bayern (Verf. Tit. VII § 26), Sachsen (Verf. § 84, doch interpretiert Sonntag a. a. O. S. 73 die Bestimmung weiter), Baden (Verf. § 49), Hessen (Verf. Art. 84, vgl. Zeller im Archiv für öffentl. Recht Bd. XI S. 420 ff.), Sachsen-Koburg-Gotha (St. G. G. § 86), Oldenburg (St. G. G. Art. 132), Braunschweig N. L. O. § 135), Reufs ä. L. (Verf. § 65). — Die Bestimmung der S.-Mein. G. G. § 100 bezieht sich lediglich auf Haft in bürgerlichen Rechtssachen und Polizeisachen.

kräftig erkannte Strafe verbüfse, im Zweifel nicht anzuwenden[27]. Einige Verfassungen enthalten auch noch die Bestimmung, dafs jedes Strafverfahren gegen ein Landtagsmitglied, sowie jede Untersuchungshaft während der Dauer der Session auf Verlangen des Landtages oder der betreffenden Kammer suspendiert werden mufs[28]. Alle diese Vorschriften der Landesgesetzgebungen sind durch das Einführungsgesetz zur R. St. P. O.[29] ausdrücklich aufrechterhalten worden. Die betreffenden Vorschriften haben den Charakter landesgesetzlicher Vorschriften; sie sind daher nur für die Gerichte desjenigen Staates, von dem sie herrühren, nicht für die Gerichte anderer deutscher Staaten mafsgebend[30]. Während der Zeit, in welcher eine Strafverfolgung nicht stattfinden kann, ruht die Verjährung, ebenso während des Verfahrens, das eingeleitet wird, um eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Verfolgung herbeizuführen[31].

Ähnliche Bestimmungen wie für die Untersuchungshaft bestanden nach einzelnen Verfassungen auch für die Verhaftung wegen Schulden. Durch die R. C. P. O. ist diese Angelegenheit für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches einheitlich geregelt worden. Nach derselben ist eine Haft in Civilsachen gegen Mitglieder eines deutschen Landtages nur insoweit zulässig, als sie von der Versammlung genehmigt wird, und sie mufs auf Verlangen der Versammlung während der Dauer der Sitzungsperiode unterbrochen werden[32]. Diese Vorschriften sind reichsgesetzliche Vorschriften und daher für alle deutschen Gerichte mafsgebend, einerlei welchem Staate der betreffende Abgeordnete angehört[33].

Nach den Bestimmungen der Reichsjustizgesetze und der Militärstrafgerichtsordnung kann aufserdem eine Vernehmung der

[27] Über die Interpretation des Art. 31 der R. Verf. vgl. § 133. Dieselbe ist auch für die landesgesetzlichen Vorschriften von Wichtigkeit, da diese mit denen der Reichsverfassung zum Teil wörtlich übereinstimmen. — Übereinstimmend: H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 180 S. 487, Preufs. Staatsr. § 160, in Marquardsens Handbuch S. 55; v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. I § 72 S. 317; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 386 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 209; Bornhak, Preufs. Staatsrecht Bd. I S. 403; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 265; Fuld im Magazin für das deutsche Recht der Gegenwart Bd. VII S. 1 ff.; Seidler a. a. O. S. 105 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 84.

[28] Preufs. Verf. Art. 84, Württ. Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 8, S.-Weim. R. G. G. § 19, S.-Alt. G. vom 23. Nov. 1848.

[29] E. G. § 6 Nr. 1.

[30] So mit Recht: Weismann in der Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft Bd. IX S. 380 ff.; Fuld im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 370; Seidler a. a. O. S. 115 ff. Anderer Ansicht: Gareis in der Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft Bd. VIII S. 633 ff.; v. Kries im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S 371 ff.

[31] R. G., betr. die Abänderung des § 69 des R. St. G. B. vom 26. März 1893.

[32] R. C. Pr. O. §§ 904 u. 905.

[33] And. Ans.: Sonntag a. a. O. S. 82 ff.

Landtagsmitglieder als Zeugen oder Sachverständige aufserhalb des Sitzes der Versammlung während der Sitzungsperiode nur mit Zustimmung des Landtages oder der betreffenden Kammer stattfinden[34].

6. Die Landtagsmitglieder haben in allen deutschen Staaten Anspruch auf Tagegelder und Ersatz der Reisekosten[35]. Ausgenommen sind nur die erblichen und durch Geburt berufenen Mitglieder oder die Mitglieder der ersten Kammer überhaupt[36], mitunter auch diejenigen Mitglieder, welche am Orte der Versammlung ihren Wohnsitz haben[37]. Häufig wird Anwesenheit in den Sitzungen — Krankheitsfälle ausgenommen — als Voraussetzung des Diätenbezugs hingestellt[38]. Ein Verzicht auf Diäten ist nach einigen Verfassungen unstatthaft[39].

7. Den Landtagen und Landtagsmitgliedern ist ein besonderer strafrechtlicher Schutz gewährt[40].

---

[34] R. C. Pr. O. §§ 382 u. 402, R. St. Pr. O. §§ 49 u. 72, R. Mil. St. G. O. § 207, 208.

[35] Preufs. Verf. Art. 85, G., betr. die Reisekosten und Diäten der Mitglieder des Abgeordnetenhauses, vom 30. März 1873 und 24. Juli 1876, Bayr. W. G. vom 22. März 1881 Art. 36, Sächs. Verf. G. vom 12. Okt. 1874 Nr. I, L. O. § 38, Württ. G., die Gehalte, Tagegelder und Reisekosten der Mitglieder der Ständeversammlung, sowie der ständischen Beamten und Diener betr., vom 20. Juni 1821, die Reisekosten der Ständemitglieder betr., vom 31. Juli 1849, Bad. G., die Diäten und Reisekosten der Landtagsabgeordneten betr., vom 10. Febr. 1874, Hess. G., die Tagegelder der Ständemitglieder betr., vom 11. Juni 1875, Abänd. G. vom 20. Okt. 1894, S.-Weim. R. G. G. § 20, S.-Mein. G. vom 26. Nov. 1883, betr. die Tagegelder und Transportkosten der Landtagsabgeordneten, S.-Alt. G. G. § 246, Beilage II zum S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 86, Abänderungsgesetz vom 20. Mai 1876, Braunschw. G. O. §§ 89—95, Old. St. G. G. Art. 174, G. vom 29. Mai 1867, 11. Jan. 1873 und 28. Febr. 1876, Anh. G., die Abänderung des § 26 der L. O. betr., vom 4. Febr. 1876, Schw.-Sondh. G., betr. die Tagegelder der Landtagsabgeordneten, vom 1. Jan. 1888, Schw.-Rud. G. vom 1. Dez. 1875, Reufs ä. L. Verf. § 86, Reufs j. L. St. G. G. § 95, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 20, Lipp. Verf. § 34, Wald. Verf. § 70, G., betr. die Diäten der Landtagsabgeordneten, vom 11. Aug. 1875.

[36] Vgl. die N. 35 angeführten Bestimmungen der preufsischen, bayrischen, sächsischen, württembergischen, badischen und hessischen Gesetze.

[37] Bayr. W. G. Art. 36, Bad. G. vom 10. Febr. 1874, Hess. G. vom 20. Okt. 1894. — Andere Gesetze bestimmen nur, dafs die am Orte der Versammlung wohnhaften Mitglieder einen niedrigeren Diätensatz erhalten als die auswärtigen. Braunschw. G. vom 28. März 1874, S.-Alt. G. G. § 246, Old. St. G. G. Art. 174.

[38] Sächs. L. O. § 38, Bad. G. vom 10. Febr. 1874, S.-Kob.-Goth. G. O. § 87, Old. G. O. § 108, Schw.-Sondh. G. O. § 52.

[39] Preufs. Verf. Art. 85, Old. St. G. G. Art. 174, Reufs j. L. St. G. G. § 95, Wald. Verf. § 70.

[40] R. St. G. B. §§ 105 u. 106.

## Drittes Kapitel.

## Die Staatsbehörden und Kommunalverbände[1].

### 1. Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze.

### § 106.

I. Staatsbehörden heifsen diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Diese Befugnisse brauchen nicht notwendig Herrschaftsrechte zu sein; auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Vermögensobjekte und Anstalten übertragen ist, gehören zu den Behörden[2]. Die Mitglieder der Behörden heifsen Beamte. Diese Mitglieder können wechseln, ohne dafs die Behörde dadurch berührt wird; die Fortdauer des staatlichen Organes ist unabhängig von der Person des speciellen Repräsentanten. Die Behörden haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte, sondern den staatlicher Organe[3].

Das Wort Amt kommt in einer doppelten Bedeutung vor. Es bezeichnet den Inbegriff der Geschäfte, welche den Wirkungskreis eines Beamten ausmachen und das durch einen Beamten oder eine Mehrheit von Beamten repräsentierte Organ des Staates. Im letzteren Sinne ist es gleichbedeutend mit Behörde.

Eine Behörde kann entweder aus einem oder aus mehreren Beamten bestehen. Eine aus mehreren Beamten bestehende Behörde ist entweder kollegialisch oder bureaumäfsig organisiert. Im ersteren Falle beruhen alle Beschlüsse derselben auf einer Abstimmung, bei welcher die Majorität den Ausschlag giebt. Im letzteren Falle liegt die alleinige Entscheidung in den Händen des

---

[1] Vgl. H. Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 265 ff.; meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern, in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie Bd. III² S. 247 ff.; K. v. Stengel, Die Organisation der preufsischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884. H. Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894; J. Hatscheck, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Beziehung, Leipzig 1898 (Bd. II H. 1 der Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen von G. Jellinek und G. Meyer).

[2] Die Behauptung, dafs die Ausübung von Herrschaftsrechten ein wesentliches Erfordernis für den Begriff der Behörde sei, wird, nachdem Laband, Staatsrecht 2. Aufl. Bd. I S. 338 (3. Aufl. Bd. I S. 322), seine diesbezügliche Ansicht aufgegeben hat, jetzt nur noch von Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 287 ff., vertreten.

[3] Bernatzik, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere, im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 169 ff.; Seidler; Immunität S. 69; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 215 ff.; Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz oder formellen Gesetze S. 28. — Anderer Ansicht: Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 28.

Chefs der Behörde, dem gegenüber die anderen Mitglieder nur den Charakter von Gehilfen haben. Die Behörden sind teils Central-, teils Provinzial- und Lokalbehörden, je nachdem sich ihr Geschäftsbereich auf den ganzen Staat oder nur auf einen Teil desselben erstreckt. Die Thätigkeit der Behörden liegt auf den Gebieten der Justiz und der Verwaltung; nach der Art ihrer Thätigkeit zerfallen sie demnach in Justizbehörden (Gerichte) und Verwaltungsbehörden.

Amtsbezirk heifst das Gebiet, innerhalb dessen einer Behörde obrigkeitliche Befugnisse zustehen, Zuständigkeit (Kompetenz) ist das Recht, gegenüber einer bestimmten Person von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen. Über die Zuständigkeit der Gerichte finden sich ausführliche Vorschriften in den Prozefsordnungen, die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden bestimmt sich, wenn Grundstücke den Gegenstand der Verwaltungsthätigkeit bilden, durch die territorale Lage derselben, wenn sich die Verwaltungsthätigkeiten auf Personen beziehen, durch Wohnsitz und Aufenthalt.

II. Kommunalverbände heifsen diejenigen Teile des Staates, welche eine Organisation als besondere politische Gemeinwesen besitzen und denen die Erfüllung gewisser politischer Aufgaben übertragen ist. Die Kommunalverbände sind Rechtssubjekte des öffentlichen und des Privatrechts. Sie haben eigenes Vermögen und es steht ihnen innerhalb ihres Gebietes die Ausübung von Herrschaftsrechten zu. Sie besitzen Organe, welche ihren Willen repräsentieren. Diese Organe gehen zum Teil aus Wahlen der Angehörigen des Kommunalverbandes hervor, zum Teil werden sie von anderen Organen des Kommunalverbandes eingesetzt.

Die Kommunalverbände haben ihrer Natur nach nicht blofs einen sachlich, sondern auch einen örtlich begrenzten Wirkungskreis. Nach dem örtlichen Umfange dieses Wirkungskreises zerfallen die Kommunalverbände in Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung (Kreise, Bezirke, Provinzen). Die Gemeinden sind teils Städte, teils Landgemeinden.

Die Thätigkeit der Kommunalverbände ist durch staatliche Gesetze geregelt. Sie liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der Verwaltung, namentlich auf dem der inneren und Finanzverwaltung; dazu kommen einzelne Funktionen auf dem Gebiete der Militärverwaltung, namentlich solche, welche die Verteilung der Militärlasten betreffen. Die auswärtigen Angelegenheiten und der gröfste Teil der Militärverwaltungsbefugnisse eignen sich nicht dazu, Gegenstand kommunaler Thätigkeit zu werden. Die Justiz, bei deren Ausübung in früheren Zeiten die Gemeinden und namentlich die Städte eine bedeutende Mitwirkung besafsen, ist seit dem Entstehen des gelehrten Richtertums mehr und mehr Staatssache geworden. Auch die gesetzgeberischen Befugnisse, welche in älterer Zeit den Kommunen zustanden, sind auf den Staat übergegangen. Sogar die Bestimmungen über die Organisation der

Kommunalverbände beruhen jetzt in allen wesentlichen Punkten auf Staatsgesetzen. Nur in zweifacher Beziehung steht den Kommunalverbänden eine gesetzgeberische Thätigkeit zu. Sie dürfen autonomische Bestimmungen über ihre eigene Organisation innerhalb des Rahmens der Staatsgesetze treffen und können kraft gesetzlicher Ermächtigung Polizeiverordnungen mit Strafandrohungen erlassen.

Die Zuständigkeit der Kommunalverbände bestimmt sich durch den Umfang ihres Gebietes. Sie erstreckt sich auf alle innerhalb dieses Gebietes belegenen Grundstücke, sowie auf alle Personen, welche in diesem Gebiete ihren Wohnsitz oder Aufenthalt haben.

Die Kommunalverbände bestehen ebenso wie der Staat aus einer Anzahl physischer Personen, welche sie zu einer höheren Einheit zusammenfassen. Die Angehörigkeit einer Person zu einem Kommunalverbande knüpft entweder an die bloſse Thatsache des Wohnsitzes derselben an oder ist von einer förmlichen Erwerbung abhängig, welche auf Grund verschiedener Rechtstitel (Geburt, Verheiratung, Verleihung u. s. w.) stattfinden kann. Die Angehörigkeit zum Kommunalverbande hat nicht die Wirkung, daſs sie den Einzelnen der Herrschaft desselben unterwirft, diese Unterwerfung wird schon durch den Aufenthalt im Gebiete des Kommunalverbandes begründet. Ihre Bedeutung liegt vielmehr darin, daſs sie demselben Pflichten auferlegt, welche durch den bloſsen Aufenthalt nicht begründet werden, und daſs sie für denselben zugleich eine Quelle von Rechten wird. Die Rechte, welche den Angehörigen eines Kommunalverbandes zustehen können, sind die Befugnis, an der Bildung der Kommunalorgane teilzunehmen, der Anspruch auf Benutzung gewisser Anstalten des Kommunalverbandes und auf Gewährung vermögensrechtlicher Leistungen seitens desselben.

Die Kommunalverbände erscheinen als untergeordnete Glieder des Staates, welche bei der Erfüllung politischer Aufgaben mitwirken. Es muſs daher Sorge getragen werden, daſs ihre Thätigkeit nicht mit den höheren Anforderungen des Staatslebens in Widerspruch gerate. Aus diesem Grunde sind alle Kommunalverbände einer staatlichen Aufsicht unterworfen.

III. Die staatlichen Geschäfte werden teils von solchen Personen besorgt, welche daraus ihren Lebensberuf machen, teils von solchen, welche dieselben neben anderen Berufsgeschäften, die den eigentlichen Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Regierung durch Berufsbeamte bezeichnet man als bureaukratische Regierung, die Regierung durch Staatsangehörige, welche nicht den Charakter von Berufsbeamten besitzen, als Selbstregierung (selfgovernment)[4]. Der Berufsbeamte erhält,

---

[4] Zum Begriff des Berufsbeamten gehört nur, daſs die amtlichen Geschäfte den Mittelpunkt der Lebensthätigkeit der betreffenden Person bilden.

da er seine ganze Thätigkeit dem Staate widmet, von diesem seinen Lebensunterhalt in Form der Besoldung, die Ämter der Selbstregierung dagegen werden in der Regel als Ehrenämter verwaltet[5]. Die Selbstregierung kommt vorzüglich in der Form der Selbstverwaltung vor, doch erschöpft letztere keineswegs den Begriff der ersteren. Auch auf dem Gebiete der Justiz sind in den Schöffen, Geschworenen und Handelsrichtern Elemente der Selbstregierung thätig. Ja selbst die Volksvertretung kann man nach dem Vorgange englischer und nordamerikanischer Schriftsteller als Organ der Selbstregierung bezeichnen[6].

Selbstverwaltung bedeutet demnach die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch nichtberufsmäfsige Beamte, welche dem Kreise der regierten Personen angehören[7]. Der Begriff der Selbstverwaltung ist ein politischer Begriff; er bezeichnet ein gesetzgeberisches Prinzip, welches der Gestaltung der Verwaltungsorganisation zu Grunde liegt[8]. Das Wort Selbstverwaltung wird aber thatsächlich noch in einem anderen Sinne gebraucht. Man ver-

---

Die berufsmäfsige Vorbildung wird bei Berufsbeamten zwar die Regel sein, aber sie ist nicht, wie Rosin a. a. O. S. 308 annimmt, ein unerläfsliches Erfordernis für den Begriff des Berufsbeamten.

[5] Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England S. 69, 882, definiert sogar die Selbstverwaltung als eine Verwaltung durch Ehrenämter. Dies ist allerdings insofern richtig, als es ihm zunächst nur auf die Begriffsfeststellung des englischen selfgovernment ankommt. Auch werden die Ehrenämter stets der naturgemäfseste Ausdruck der Selbstregierung sein. Aber andererseits ist daran festzuhalten, dafs die Zahlung von Besoldung den Charakter der Selbstregierung nicht aufhebt, wenn nur die Geschäfte nicht den eigentlichen Lebensberuf der betreffenden Person bilden. Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 93 N. 1; E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie Bd. I S. 1096 ff.

[6] Vgl. Bluntschli, Politik S. 79. — Dagegen nicht als Organ der Selbstverwaltung, wie es von Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 232, geschieht.

[7] Übereinstimmend: E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verw. R. S. 34 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsr. Bd. II S. 259 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 107 ff.; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 14, 15.

[8] Dies hat mit Recht E. Loening a. a. O. hervorgehoben. Auch Jellinek a. a. O. S. 277 giebt zu, dafs der Begriff der Selbstverwaltung ein ursprünglich politischer ist. Die Einführung der Selbstverwaltung verfolgte namentlich den Zweck, Organe zu schaffen, welche gegenüber der Centralregierung eine gröfsere Unabhängigkeit besafsen als die Berufsbeamten. Dies hat Neukamp, Begriff der Selbstverwaltung, im Archiv für öffentl. Recht Bd. IV S. 377 ff., 525 ff., Veranlassung gegeben, die Selbstverwaltung geradezu als die von der Ministerialverwaltung unabhängige, nur den Gesetzen des Landes unterworfene Verwaltung zu definieren (a. a. O. S. 538). Aber diese Unabhängigkeit, wenn auch bei der Selbstverwaltung in der Regel vorhanden, macht doch das Wesen derselben nicht aus. Denn es ist einerseits nicht ausgeschlossen, dafs auch ein Organ der Selbstverwaltung in einzelnen Fällen den Dienstbefehlen einer vorgesetzten Behörde unterworfen ist, andererseits kommen Behörden vor, welche lediglich aus Berufsbeamten bestehen und ihre Geschäfte trotzdem unabhängig von der jeweiligen Ministerialverwaltung erledigen.

steht darunter die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen, namentlich von obrigkeitlicher Gewalt, durch dem Staat untergeordnete öffentlichrechtliche Verbände. Dabei wird in erster Linie an Kommunalverbände gedacht[9], der Begriff jedoch nicht auf diese beschränkt[10]. Die betreffenden Verbände werden auch als Selbstverwaltungskörper bezeichnet. Zu dieser Theorie hat namentlich das Bestreben Veranlassung gegeben, neben dem herkömmlichen politischen noch einen staatsrechtlichen Begriff der Selbstverwaltung aufzustellen. Diese Verwendung desselben Ausdruckes in einer zweifachen ganz verschiedenen Bedeutung ist nicht ohne Bedenken und kann leicht zu einer Verwirrung der Terminologie führen. Der zuletzt erwähnte Begriff der Selbstverwaltung hat aber eine solche Verbreitung erlangt, dafs er sich schwerlich noch beseitigen läfst. Deshalb wird es notwendig werden, zwei Arten von Selbstverwaltung zu unterscheiden: die bürgerliche, d. h. die Verwaltung durch nicht berufsmäfsige Beamte und die körperschaftliche, d. h. die Verwaltung durch korporative Verbände[11]. Beides kann zusammenfallen. Denn die Kommunalverbände und sonstigen öffentlichen Korporationen bedienen sich zur Ausübung ihrer Befugnisse in weitem Umfange nichtberufsmäfsiger Organe. Aber beide Begriffe sind doch keineswegs identisch. Denn einerseits können Kommunalverbände und andere Selbstverwaltungskörper bei gröfserer Entwicklung des besoldeten Berufsbeamtentums nicht entbehren. Andererseits giebt es nichtberufsmäfsige Beamte, also Selbstverwaltungsorgane, welche nicht den Charakter kommunaler oder körperschaftlicher, sondern den staat-

---

[9] Zu der Identifizierung von Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung hat schon Gneists Definition des Selfgovernment a. a. O. als „Kreis- und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter und Kommunalsteuern nach den Gesetzen des Landes“ Veranlassung gegeben, obwohl dieser Schriftsteller bei der Bezeichnung „Kreis- und Gemeindeverwaltung“ mehr den örtlichen Umfang der Selbstverwaltungsbezirke als den Charakter der Selbstverwaltungsämter im Auge hat.

[10] Vertreter dieses Begriffes der Selbstverwaltung sind L. v. Stein, Die Verwaltungslehre Teil I Abt. II S. 127 ff., Handbuch der Verwaltungslehre 3. Aufl. Teil I S. 61 ff., H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 126 ff., namentlich aber Laband a. a. O. Bd. I S. 93 N. 2 und in Marquardsens Handbuch S. 22. Dieselbe Anschauung vertreten Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 109; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 157 S. 414; Rümelin in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XL S. 401; Gaupp in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts S. 137; v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht S. 40; O. Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung, Wien, Prag und Leipzig 1887; Blodig, a. a. O. S. 14; Schön, Recht der Kommunalverbände S. 6; Jellinek, Subjektive Rechte S. 278; O. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 126, 127; Hatschek a. a. O. S. 80, 87; Haenel, Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 135 ff.; Treitschke, Politik Bd. II S. 492.

[11] Nach dem Vorgange von Rosin a. a. O. S. 308 ff., dem sich im wesentlichen v. Stengel, Organisation S. 13, 18, Verwaltungsrecht S. 8 ff., angeschlossen hat.

licher Organe haben und deren Bezirke keine Kommunalverbände, sondern staatliche Amtsbezirke sind[12].

Kein entwickeltes Staatswesen kann das besoldete Staatsberufsbeamtentum entbehren. Nur der, welcher die Thätigkeit für den Staat zum Mittelpunkt seines Lebens und Handelns macht, erwirbt sich diejenige Sachkenntnis und Geschäftsgewandtheit, welche für die Erledigung gewisser Staatsgeschäfte unerläſslich ist. Nur der Berufsbeamte besitzt die über dem Streit der socialen Interessen erhabene Stellung, welche ihn befähigt, lediglich das Wohl des Staates zur Richtschnur seines Handelns zu machen. Aber für die Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens ist die Selbstverwaltung ein nicht minder notwendiges Element. Indem sie die Angehörigen der verschiedenen gesellschaftlichen Klassen zu einer gemeinsamen Thätigkeit heranzieht, trägt sie dazu bei, die Gegensätze unter denselben zu überwinden. Indem sie die Staatsangehörigen zu regelmäſsiger Beteiligung an den Staatsgeschäften zwingt, erzeugt sie in ihnen den Staatssinn und die politische Bildung, welche die notwendigen Grundlagen des konstitutionellen Staatslebens sind. Indem sie die Erledigung vielfacher Verwaltungsangelegenheiten in die Hände von Personen legt, welche von der Centralregierung durchaus unabhängig sind, macht sie eine schrankenlose Herrschaft derselben unmöglich und verhindert die Handhabung der Staatsgewalt im Sinne der regierenden Partei[13].

Die Thätigkeit der Vereine fällt nicht unter den Begriff der Selbstverwaltung. Vereine sind überhaupt keine Verwaltungsorgane im staatsrechtlichen Sinne[14]. Auch diejenigen Vereine, welche

---

[12] Mit vollem Recht bemerkt E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie 2. Aufl. Bd. I S. 853 ff., daſs die Selbstverwaltung sowohl in der Gestalt des Einzelamtes mit dem Grundsatz der Ernennung als in der Gestalt der Kommune erscheine, und führt als Beispiele der ersten Erscheinungsform die englischen Friedensrichter, die Ehrenamtmänner in Westphalen und die Amtsvorsteher in den östlichen preuſsischen Provinzen an. In den späteren Auflagen sind diese Erörterungen leider weggelassen worden und in der fünften wird sogar (Bd. I S. 1163) für Deutschland Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung als völlig identisch behandelt. — Hatscheck a. a. O. S. 112 ff. sucht den Begriff der Selbstverwaltung als „Heranziehung örtlich geschlossener Kollektivverbände für die Staatszwecke“ dadurch aufrecht zu erhalten, daſs er bemerkt, Selbstverwaltung liege nicht bloſs bei aktiven, sondern auch bei passiven Verbänden vor; hier sei nicht der Verband als solcher, sondern die einzelnen Mitglieder berechtigt, nichtsdestoweniger besitze der Verband einen Gemeinwillen und werde für Gemeinzwecke thätig (a. a. O. S. 130). Die Organe aber, welche in einem solchen Verbande fungieren, sind nicht Verbands-, sondern Staatsorgane; sie repräsentieren nicht den Gemeinwillen des Verbandes, sondern den Staatswillen.

[13] Es ist das Hauptverdienst von Gneist, auf die Notwendigkeit der Selbstverwaltung für das konstitutionelle Staatsleben hingewiesen zu haben. Vgl. die § 53 S. 121 N. 1 angeführten Schriften über englisches Verwaltungsrecht. Ferner: Die preuſsische Kreisordnung, Berlin 1870. Der Rechtsstaat 2. Aufl., Berlin 1879.

[14] Die Vereine betrachten als Organe der Selbstverwaltung im weiteren Sinne oder der freien Verwaltung L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. III,

Korporationsrechte besitzen oder zur Verwirklichung öffentlicher Interessen thätig sind, bilden keine Glieder der staatlichen Verwaltung. Nur ganz einzelne Korporationen, welche zur Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Staatsgesetze gebildet und mit obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet sind (Deichverbände, Innungen, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften bei der Unfallversicherung), können als dem Organismus der Staatsverwaltung eingefügte Rechtssubjekte betrachtet werden. Dasselbe gilt von den vom Staat für Erfüllung gewisser von ihm gewollter Zwecke errichteten und mit besonderer Rechtssubjektivität ausgestatteten öffentlichen Anstalten, z. B. den Versicherungsanstalten für Invaliditäts- und Altersversicherung[15].

IV. Das Verhältnis von Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung, bureaukratischer und Selbstverwaltung ist in den hauptsächlichsten Ländern Europas folgendermafsen gestaltet[16]:

1. In England hatte sich bereits im Mittelalter mit Ausbildung der parlamentarischen Institutionen ein ausgedehntes Selfgovernment innerhalb der Grafschaften und Kirchspiele entwickelt. Die Hauptträger desselben waren die Friedensrichter, in deren Händen sich die niedere Strafgerichtsbarkeit und Polizei befand. Sie wurden von der Krone ernannt und verwalteten ihre Ämter als Ehrenämter. Von einem unmittelbaren Einflufs der Centralregierung durchaus unabhängig, fanden sie eine Schranke für die Ausübung ihrer Thätigkeit nur in den Gesetzen des Landes. Die Aufrechterhaltung dieser Gesetze war Sache der Reichsgerichte. Neben dieser älteren Form der englischen Verwaltung, welche einen durchaus aristokratischen Charakter hatte, hat sich im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts eine neuere herausgebildet. Nach dem Erlafs der ersten Reformbill im Jahre 1832 wurde eine umfassende sociale Reformgesetzgebung, namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Gesundheitswesens und Schulwesens in Angriff genommen. Für diese Zwecke bildete man neue Kommunalverbände in der Form von sogenannten Verwaltungsgemeinden,

---

Handbuch T. I S, 68 ff. und v. Stengel, Organisation S. 14, Verwaltungsrecht S. 112 ff. Dieser Auffassung kann nicht beigetreten werden. Allerdings ist es möglich, dafs gewisse Ziele, welche den Gegenstand staatlicher und kommunaler Thätigkeit bilden, auch von Vereinen verfolgt werden. Aber die Stellung derselben zum einzelnen ist von der der politischen Verbände durchaus verschieden. Die Zugehörigkeit zu einem Verein beruht nicht auf gesetzlichen Vorschriften, sondern auf freiwilligem Beitritt, und die Vereine entbehren durchaus der für die politischen Gemeinwesen charakteristischen obrigkeitlichen Zwangsgewalt gegenüber ihren Mitgliedern.

[15] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. I § 5 S. 23 ff.

[16] Über die Behördenorganisation und Kommunalverfassung in den hauptsächlichsten Ländern Europas, namentlich England, Frankreich und Deutschland vgl. aufser den § 53 S. 121 N. 1 und oben N. 13 angeführten Schriften Gneists: L. v. Stein, Verwaltungslehre Teil I Abt. 1 und 2; E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie 5. Aufl. S. 1169 ff. und meine N. 1 angeführte Abhandlung in Schönbergs Handb. der politischen Ökonomie.

d. h. Verbände, von denen jeder nur einem einzelnen speciellen Verwaltungszwecke diente (Armenverbände, Schulverbände, Wegeverbände). In denselben bestehen gewählte boards, welche lediglich beratende, vermögensverwaltende und steuerbewilligende Funktionen besitzen. Dagegen liegt die eigentliche Arbeit in den Händen besoldeter Beamten, die vom Kommunalverband angestellt werden. Da aber diese Beamten einer Kontrolle bedürfen und die boards sich unfähig erwiesen haben, dieselbe auszuüben, so hat sich ein System kontrollierender Staatsbeamten und oberaufsehender Centralbehörden ausgebildet. Letztere sind durch ein Gesetz aus dem Jahre 1871 zu einer besonderen Kommunalaufsichtsbehörde, dem local government board, vereinigt worden. Seit dem Jahre 1888 ist das System gewählter Vertretungen auf die Grafschaften ausgedehnt und im Jahre 1894 auf Grundlage der früheren Organisation für die Gesundheitsverwaltung eine gleichmäfsige Einteilung der Grafschaften in Distrikte geschaffen worden. In diesen Distrikten werden die Verwaltungsbefugnisse gleichfalls von gewählten Räten ausgeübt. Das Wahlrecht ist durch die neueren Gesetze auf eine ziemlich breite Grundlage gestellt worden, so dafs die Verwaltungsorganisation jetzt einen überwiegend demokratischen Charakter besitzt. Die Städte haben in England nicht den Charakter vollständiger Kommunalwesen, welche alle Funktionen der örtlichen Verwaltung in sich vereinigen, sondern sind nur Bezirke für einzelne Zweige der Verwaltung. In älterer Zeit hatten die Städte nur eigene Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung, später sind ihnen auch die Angelegenheiten der Gesundheits- und Baupolizei und des Schulwesens übertragen worden. Doch ist die Tendenz, die Städte zu vollständigen Kommunalwesen zu entwickeln, unverkennbar.

2. In Frankreich hatte sich schon unter dem ancien régime eine durchaus bureaukratische und centralisierte Verwaltung durch intendants und subdélégués ausgebildet. Zu dieser kehrte man, nachdem im Anfang der Revolution ein völlig verfehlter Versuch gemacht war, Organe der lokalen Verwaltung durch Wahl zu bilden, sehr bald wieder zurück. Das System fand namentlich in dem unter der Regierung Napoleons I. gegebenen Gesetze vom 28. pluviose des Jahres VIII seinen Ausdruck, dessen wesentliche Grundzüge bis zum heutigen Tage unverändert bestehen geblieben sind. Durch dasselbe wurde ein streng hierarchisches System von Präfekten, Souspräfekten und Maires für die Departements, Arrondissements und Gemeinden des Staates geschaffen. In den Händen dieser von der Centralgewalt durchaus abhängigen Beamten liegt die Ausübung aller obrigkeitlichen Befugnisse. Ihnen stehen allerdings gewählte Vertretungen der Bevölkerung, sogenannte conseils (Generalräte für die Departements, Arrondissementsräte für die Arrondissements, Municipalräte für die Gemeinden) zur Seite, dieselben besitzen aber lediglich beratende und vermögensverwaltende Befugnisse. Auch die durch das Gesetz

vom 10. August 1871 geschaffenen Departementalkommissionen, welche von den Generalräten gewählt werden, sind fast ausschliefslich vermögensverwaltende Kollegien.

3. In Deutschland hatten sich trotz der Ausbildung des landesherrlichen Beamtentums bedeutende Elemente der Selbstverwaltung, namentlich in den Städten erhalten, welchen eine Reihe obrigkeitlicher Funktionen, Gerichtsbarkeit und Polizei, zustand. Auch der Grundsatz, dafs der Bürger verpflichtet sei, die ihm übertragenen städtischen Ämter zu verwalten, blieb stets anerkannt. Dagegen war auf dem Lande die Selbstverwaltung der Gemeinden unter dem Drucke der Gutsherrlichkeit mehr und mehr untergegangen. Im Anfang dieses Jahrhunderts fand zuerst eine Neubelebung der städtischen Selbstverwaltung durch die preufsische Städteordnung vom 19. November 1808 statt, welche auch für die meisten anderen deutschen Staaten mafsgebend wurde. Von den Städten verbreiteten sich die neuen Grundsätze der Gemeindeverfassung auf das Land, nachdem dort durch Aufhebung der Gutsherrlichkeit der Boden dafür geebnet war. Dagegen behielt man in den gröfseren Bezirken des Staates auch nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen die rein bureaukratische Verwaltung des absoluten Staates bei. Die kommunale Organisation, welche in den Kreisen, Bezirken und Provinzen geschaffen wurde, diente höchstens der Verwaltung gewisser Anstalten. Erst in neuerer Zeit sind auch in den Kreisen, Bezirken und Provinzen Selbstverwaltungsorgane mit obrigkeitlichen Befugnissen geschaffen worden.

## II. Geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation [1].

### § 107.

1. Die landesherrliche Gewalt in Deutschland hat sich aus einer Verbindung der Amtsbefugnisse der ehemaligen Reichs-

---

[1] Bearbeitungen der geschichtlichen Entwicklung des landesherrlichen Beamtentums und der landesherrlichen Behörden gehören erst der neueren Zeit an. Allgemeine Darstellungen der mittelalterlichen und späteren Entwicklung: Schroeder, Deutsche Rechtsgesch. S. 590 ff., 839 ff.; Lamprecht, Deutsches Wirtschaftsleben im Mittelalter Bd. I S. 1357 ff.; A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutschen Territorien, 2 Bde., Stuttgart 1872; G. Schmoller, Der deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert in seinem Jahrbuch Bd. XVIII S. 695 ff.; W. Wittich, Die Grundherrschaft in Norddeutschland, Leipzig 1896. Für die Entwicklung der preufsischen Behördenverfassung und des preufsischen Beamtentums: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde., Berlin 1867; Isaacsohn, Geschichte des preufsischen Beamtentums, 3 Bde., Berlin 1874—1884; C. Twesten, Der preufsische Beamtenstand, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XVIII S. 1 ff., 109 ff.; G. Schmoller, Der preufsische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXVI S. 148 ff., 253 ff., 538 ff., die § 110 N. 2 citierten Arbeiten desselben Verfassers über preufsisches Städtewesen;

beamten (Grafen, Herzöge) mit lehn- und grundherrlichen Rechten entwickelt. Während des Mittelalters konzentrierte sich die gesamte Verwaltung des Territoriums in der Person des Landesherrn. Dieser erledigte einen grofsen Teil der Regierungsgeschäfte selbst und wurde darin von seinen Hofbeamten und Ministerialen unterstützt. Bei Besprechung wichtiger Angelegenheiten vereinigte er diese zu einem Rat, zu welchem aufserdem Vasallen und Beamte aus den einzelnen Teilen des Landes berufen wurden. Unter den Hofbeamten tritt als der bedeutendste seit dem dreizehnten Jahrhundert der Hofmeister hervor, der zugleich Leiter des Hofhaltes und der Landesregierung ist[2]. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher, Schreiber oder Notar, später Protonotar oder oberster Schreiber genannt. Aus diesem Amte entwickelte sich im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers, der anfangs ebenfalls ein Geistlicher, später ein römischrechtlich gebildeter Laie war. Ihm traten mit der fortschreitenden Rezeption des römischen Rechtes immer mehr gelehrte Räte zur Seite.

Für die Verwaltung der einzelnen Teile des Landes bestanden aus fränkischer Zeit die Ämter des Grafen und des Centenar. Diese Ämter waren Gegenstand der Belehnung geworden, so dafs die Inhaber derselben eine selbständige, vom Landesherrn unabhängige Gewalt besafsen. Die Landesherren wufsten sich aber ihrer Vasallen allmählich zu entledigen und an ihre Stelle Beamte zu setzen. Diese Beamten, welche unter der Bezeichnung Amtmänner, Pfleger, Vögte, Drosten u. s. w.

---

E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881; C. Bornhak, Geschichte des preufsischen Verwaltungsrechtes, 3 Bde., Berlin 1884—1886; A. Stölzel, Brandenburg-Preufsens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bde., Berlin 1888, Acta borussica, Denkmäler der preufsischen Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert. Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preufsens im 18. Jahrhundert Bd. I u. II, bearbeitet von Schmoller, Krauske und Loewe, Berlin 1894, 98. Für einzelne preufsische Landesteile: F. Rachfahl, Die Organisation der Gesamtstaatsverwaltung Schlesiens vor dem 30jährigen Kriege, Leipzig 1894 (Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen von Schmoller Bd. XIII H. 1); M. Spahn, Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte des Herzogtums Pommern 1478—1625, Leipzig 1896 (ebenda Bd. XIV H. 1); H. Schottmüller, Die Organisation in Kleve-Mark vor der brandenburgischen Besitzergreifung im Jahre 1609, Leipzig 1897 (ebenda Bd. XIV H. 4). Für Österreich: S. Adler, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I., Leipzig 1886; E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I., Wien 1887; Fellmer, Geschichte der österreichischen Centralverwaltung, in den Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung Bd. VIII S. 258 ff.; Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsr. S. 72 ff. Für Bayern: E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, Bd. I, Würzburg 1889. Für Hannover: E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Bd. I, Leipzig 1898.

[2] Seeliger, Das deutsche Hofmeisteramt im späteren Mittelalter, Innsbruck 1885; Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens S. 239 ff.

vorkamen, vereinigten in ihren Händen richterliche und Verwaltungsfunktionen. In den Besitzungen der Ritterschaft und der landsässigen Prälaten besafsen die Grundherren jedenfalls niedere, mitunter sogar hohe Gerichtsbarkeit. Auch die Städte waren im Besitze von Hoheitsrechten und einer eigenen Regierung. Gegenüber diesen Gebieten war also die Thätigkeit der landesherrlichen Beamten auf eine Aufsicht und die Wahrnehmung einzelner Befugnisse beschränkt. Die volle Amtsgewalt hatten sie nur auf den landesherrlichen Domänen auszuüben. Über den Amtmännern standen höhere Beamte, welchen eine Aufsicht gegenüber diesen zustand und welche die Bezeichnung: Landvogt, Landeshauptmann, Vitztum u. s. w. führten.

2. Eine Reorganisation der Centralverwaltung beginnt seit Ende des fünfzehnten und Anfang des sechzehnten Jahrhunderts. Auf diese sind die österreichischen Verwaltungsorganisationen Maximilians I. und Ferdinands I. von entscheidendem Einflufs gewesen. An den landesherrlichen Höfen werden ständige Behörden mit kollegialer Organisation errichtet. Namentlich treten uns zwei Kollegien entgegen: die Hofgerichte und die Kanzleien. Die Hofgerichte (Kammergerichte), hervorgegangen aus den an den Hof des Landesherrn gezogenen Landgerichten und aus der Gerichtsbarkeit, welche dieser auf den Landtagen ausübte[3], waren zunächst Gerichte für die Ritterschaft; später wurden sie auch Berufungsinstanzen. Einen ständigen Charakter hatten sie damals noch nicht; sie hielten drei- bis viermal im Jahre Sitzungen. Die Kanzleien, auch Hofräte oder Oberräte, seit dem siebzehnten Jahrhundert Regierungen genannt, waren dagegen ständige Kollegien zur Besorgung der allgemeinen Landesverwaltung und Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung. Sie besafsen ebenfalls eine Gerichtsbarkeit, welche im wesentlichen mit der der Hofgerichte konkurrierend war. Da letztere mit der fortschreitenden Rezeption des römischen Rechtes sich mehr und mehr als ungeeignet zur Verwaltung der Rechtspflege erwiesen und ihr blofs periodischer Zusammentritt die Erledigung der Rechtsstreitigkeiten verzögerte, so ging in vielen Territorien die Gerichtsbarkeit beinahe vollständig auf die Kanzleien über, neben welchen die Hofgerichte eine blofse Scheinexistenz fortführten[4]. Nur da, wo diese früh den Charakter ständiger und gelehrter Gerichtshöfe angenommen hatten, vermochten sie sich zu erhalten[5].

---

[3] Die früher verbreitete Ansicht, dafs die Hofgerichte aus den Lehnsgerichten hervorgegangen seien, gegen welche ich in der 1. und 2. Aufl. ausführlicher polemisiert habe, darf jetzt wohl als aufgegeben betrachtet werden. Vgl. Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte S. 594 ff.; Siegel, Deutsche Rechtsgeschichte § 116; Rosenthal a. a. O. S. 114 ff.

[4] z. B. in Hessen, Kursachsen, Württemberg, in vielen neu erworbenen brandenburgisch-preufsischen Besitzungen.

[5] z. B. in der Mark Brandenburg, den Herzogtümern Pommern und Preufsen, der Kurpfalz, den braunschweig-lüneburgischen Besitzungen, wo

Von den Kanzleien als den Behörden für die allgemeine Landesverwaltung sonderten sich allmählich einzelne Specialbehörden für gewisse Zweige der Verwaltung ab. Namentlich trat das Bestreben hervor, die Finanzverwaltung von der allgemeinen Verwaltung zu trennen. So entstanden die Kammern (Hofkammern, Amtskammern, Domänenkammern, Raitkammern oder Rentkammern) für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte. Die Verwaltung des Heerwesens wurde besonderen Kriegsräten übertragen. In den protestantischen Ländern bildeten sich die Konsistorien für die Handhabung der landesherrlichen Kirchengewalt.

Die Kanzleien erledigten ihre Geschäfte ursprünglich unter regelmäfsiger Teilnahme des Landesherrn. Im Laufe der Zeit wurden ihnen aber immer mehr Angelegenheiten zur selbständigen Entscheidung überlassen, und die Landesherren behielten sich nur einige zur persönlichen Erledigung vor. Sie berieten diese mit einer besonderen Behörde, dem Geheimen Rate. Die Entstehung der Geheimen Räte fällt in das sechzehnte und siebzehnte Jahrhundert[6]. Aber der Geheime Rat nahm schliefslich ebenfalls den Charakter einer selbständigen Behörde an, welche ohne Teilnahme des Landesherrn ihre Geschäfte erledigte. Für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, welche sich der Landesherr auch jetzt zur persönlichen Entscheidung reservierte, wurde ein Ausschufs des Geheimen Rates, das landesherrliche Kabinett, gebildet[7].

In denjenigen Ländern, welche privilegia de non appellando besafsen, errichtete man seit der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts besondere oberste Gerichtshöfe, welche an Stelle der Reichsgerichte als dritte Instanz fungierten und die Appellationen von den Hofgerichten und Kanzleien entschieden. Sie führten den Namen Tribunale oder Oberappellationsgerichte[8].

---

die Hofgerichte aber ebenfalls hinter den Justizkanzleien zurücktraten, und den mecklenburgischen Herzogtümern.

[6] Der österreichische Geheime Rat wurde wahrscheinlich 1527 errichtet (Rosenthal, Behördenorganisation Ferdinands I S. 32), der brandenburgische 1604 (Stölzel, Brandenburgs Rechtsverwaltung Bd. I S. 293 ff.; Bornhak in den Forschungen zur brandenburgischen und preufsischen Geschichte Bd. V S. 85 ff.; Schmoller, Acta borussica Bd. I S. 76 ff.), der kursächsische 1574 (v. Römer, Staatsrecht und Statistik des Kurfürstentums Sachsen Bd. II S. 96), der bayrische gegen Ende des sechzehnten Jahrhunderts; (Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 18), der württembergische Geheime Regimentsrat 1628 (v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 113).

[7] In Preufsen seit dem Grofsen Kurfürsten (Stölzel a. a. O. S. 365 ff.; E. Meier a. a. O. S. 8 ff.), in Sachsen im Jahre 1706 (v. Römer a. a. O. S. 96), in Bayern im Jahre 1726 (Kreittmayr, Bayr. Staatsr. § 165; Seydel a. a. O. S. 18).

[8] Von grofsem Einflufs auf die Gestaltung dieser Gerichte waren die Einrichtungen beim Tribunal in Wismar, das Schweden für seine deutschen Besitzungen im Jahre 1653 errichtete (Balthasar, Historische Nachricht von denen Landesgerichten im Herzogtum Pommern § 26). Andere derartige Gerichte sind: das 1703 begründete Oberappellationsgericht oder Tribunal zu Berlin, später Obertribunal genannt (Stölzel a. a. O. Bd. II S. 55 ff.), das

Die lokale Verwaltung wurde in dieser Zeit auf den landesherrlichen Besitzungen durch die Amtmänner geführt, welche seit dem sechzehnten Jahrhundert gewöhnlich dem Gelehrtenstande entnommen waren. In ihren Händen vereinigten sich Justiz, Polizei und die Sorge für die wirtschaftliche Verwaltung der landesherrlichen Domänen. Gegen Ende des siebzehnten Jahrhunderts entwickelte sich das System der Verpachtung der Domänen. Seit dieser Zeit wurde den Pächtern vielfach auch die Ausübung der Justiz und Polizei auf den landesherrlichen Domänen übertragen[9]. Doch führten die grofsen Mifsstände, welche dieses System zur Folge hatte, schon im achtzehnten Jahrhundert dazu, dafs den Pächtern die Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen, insbesondere die Justiz, wieder entzogen und angestellten Beamten übertragen wurde. In den ritterschaftlichen Besitzungen bestand Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei des Gutsherrn. In den Städten wurde die Regierung von dem Stadtrate geführt, welcher seit dem sechzehnten Jahrhundert meist einer Bestätigung des Landesherrn bedurfte. — Zwischen den hier erwähnten Organen und den Centralbehörden des Landes entwickelten sich in den gröfseren Territorien Mittelbehörden. Die Organisation derselben knüpfte entweder an das Amt des Landvogts, Landeshauptmanns oder Vitztums an, dem man zur Unterstützung einige Räte beigab, oder die Mittelbehörden entwickelten sich aus ehemaligen Centralbehörden, wenn die Länder, für welche diese bestellt waren, mit anderen Territorien vereinigt wurden.

Die Verwaltung der Steuern lag in den Händen der Landstände und wurde durch einen Ausschufs derselben (Schatzrat oder Landschaftskollegium) besorgt. Für die Erhebung der Steuern bestanden besondere ständische Deputierte.

3. Im brandenburgisch-preufsischen Staate führte die umfassende Umgestaltung der Heeres- und Finanzverwaltung, welche in der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts stattfand, auch zu einer völligen Neugestaltung der Behörden. Diese knüpft an das Amt des Kommissarius an[10]. Schon seit Anfang

---

Oberappellationsgericht zu Kassel vom 15. Febr. 1746, das Oberappellationsgericht zu Celle vom 26. Juni 1713. (E. v. Meier a. a. O. S. 294 ff.)

[9] So namentlich in Preufsen (Isaacsohn a. a. O. Bd. III S. 57 ff. 135 ff.; Stadelmann, Preufsens Könige in ihrer Thätigkeit für die Landeskultur Bd. I, Leipzig 1878, S. 85 ff.) und Kursachsen (v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreiches Sachsen S. 114).

[10] Isaacsohn a. a. O. Bd. II S. 158 ff.; G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I., Zeitschrift für preufsische Geschichte und Landeskunde, Jahrgang XI S. 548 ff., Acta borussica a. a. O. S. 94 ff.; Bornhak a. a. O. Bd. I S. 267 ff., 419 ff.; v. Schroetter, Die brandenburgisch-preufsische Heeresverfassung unter dem Grofsen Kurfürsten, Leipzig 1892 (Bd. XI Nr. 5 der Staats- und socialwissenschaftlichen Forschungen von Schmoller), S. 79 ff.; Breysig, Die Organisation der brandenburgischen Kommissariate in den Forschungen zur brandenburgischen und preufsischen Geschichte Bd. V S. 135 ff.

des siebzehnten Jahrhunderts waren die Heere von sogenannten Kriegskommissarien, d. h. landesherrlichen Beamten für die Militärverwaltung, begleitet worden, welche zugleich als Vertrauenspersonen der Fürsten darüber wachten, ob die Truppenführer die durch die Kapitulation übernommenen Pflichten erfüllten. Mit der Entstehung der stehenden Heere und dem Übergang der Werbung in die Hände des Staates wurde das Amt ein ständiges. Es fungierte ein Generalkriegskommissar und eine Reihe ihm untergeordneter Ober- und Kriegskommissare. Diese Beamten erhielten neben den Geschäften der Militärverwaltung auch die Erhebung der für Heereszwecke bestimmten Steuern und die Landespolizeiverwaltung. An Stelle des Einzelbeamten traten später Kollegien, die Provinzialkommissariate und als höhere Instanz das Generalkommissariat. Als Organe der lokalen Verwaltung wurden besondere Land- und Marschkommissare in die Provinzen gesendet, ursprünglich für die Geschäfte der Militärverwaltung; später wurden ihnen aber auch Funktionen der Steuer- und Polizeiverwaltung übertragen. Sie waren den Oberkommissaren, später den Provinzialkommissariaten untergeordnet. Nun hatten die einzelnen Landesteile im siebzehnten Jahrhundert in der Kreisverfassung eine kommunale Organisation erhalten. Diese diente ursprünglich dem Zwecke der Kriegssteuerverwaltung, später auch anderen Verwaltungszwecken. An der Spitze der Kreise standen ständische Kreisdirektoren. Diese wurden seitens der Kurfürsten vielfach auch mit den Funktionen der Land- und Marschkommissare betraut. Seit dem Anfang des achtzehnten Jahrhunderts erhielten sie den der älteren ständischen Verfassung entnommenen Titel: Landrat[11]. Mit dem Verfall der ständischen Einrichtungen nahmen sie immer mehr den Charakter landesherrlicher Beamten an; es erhielt sich jedoch ein Präsentationsrecht der Kreisstände für das Amt. Für die Städte waren besondere Steuerkommissarien (commissarii loci) eingeführt worden, ursprünglich um die Erhebung der Accise zu kontrollieren. Sie gewannen aber sehr bald einen bedeutenden Einfluſs auf die Verwaltung aller städtischen Angelegenheiten, namentlich auf die Polizei.

Friedrich Wilhelm I. vereinigte die mit der Verwaltung der Domänen betrauten Amtskammern und die Kommissariate zu Kriegs- und Domänenkammern, in deren Hände die gesamte Militär-, Finanz- und Polizeiverwaltung gelangte. Als oberste Behörde für diese Angelegenheiten fungierte das General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänendirektorium, gewöhnlich Generaldirektorium genannt. Die untergeordneten Organe der Kriegs-

---

[11] Isaacsohn a. a. O. S. 312 ff.; Mascher, Das Institut der Landräte in Preuſsen, Berlin 1868, S. 38 ff.; E. Meier a. a. O. S. 102 ff.; G. Schmoller, Acta borussica a. a. O. S. 100.

und Domänenkammern waren auf dem Lande die Landräte, in den Städten die commissarii loci [12].

Nachdem auf diese Behörden und Beamten alle hauptsächlichen Funktionen der Verwaltung übergegangen waren, blieben für die Regierungen wesentlich nur jurisdiktionelle Befugnisse und die Handhabung einzelner besonderer Landeshoheitsrechte, z. B. des kirchlichen Oberaufsichtsrechtes, übrig. Somit war in Preufsen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im wesentlichen durchgeführt. Durch die Abstufung der Verwaltungsbehörden in Generaldirektorium, Kriegs- und Domänenkammern und Landräte war ebenso wie in der Justiz ein dreifacher Instanzenzug hergestellt. Nicht minder schlossen sich die Verwaltungsbehörden in der kollegialen Verfassung und ihren Geschäftsformen durchaus den Einrichtungen der Gerichte an. Das Generaldirektorium sollte nach dem ursprünglichen Plane unter dem Geheimen Rate stehen. Thatsächlich aber übertraf es diesen bald an Ansehen und wurde eine ganz selbständige Behörde. Neben demselben bestand das Kabinettsministerium für die auswärtigen Angelegenheiten. Der Geheime Rat kam allmählich in Verfall. Schliefslich wurde der letzte Rest desselben für die Erledigung der Justizangelegenheiten als Justizdepartement kollegialisch formiert [13]. In diesen drei Behörden gipfelte die gesamte preufsische Verwaltung.

4. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts hat sich in den deutschen Staaten eine vollständige Reorganisation der Behörden vollzogen. Den Ausgangspunkt bildete die Stein-Hardenbergische Verwaltungsreform in Preufsen, durch welche eine Umgestaltung der gesamten Staatsverwaltung herbeigeführt wurde. Die oberste Leitung der Verwaltungsangelegenheiten ging auf bureaumäfsig organisierte Ministerien über. Der schon im achtzehnten Jahrhundert im wesentlichen anerkannte Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung wurde schärfer und prinzipieller durchgeführt. Der Staat erhielt eine gleichmäfsige Einteilung in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise, innerhalb deren Oberpräsidenten, Regierungen und Landräte als Organe der Staatsverwaltung fungierten. In den Städten wurde die Selbstverwaltung von neuem belebt und den Bürgern ein wirksamer Einflufs auf die Verwaltung des Gemeinwesens eingeräumt. Dagegen blieb die Landgemeindeverfassung im wesentlichen auf dem alten Fufse, und auch die auf Herstellung einer besseren Kreisverfassung gerichteten Bestrebungen hatten keinen nachhaltigen Erfolg.

Die übrigen deutschen Staaten haben teils in derselben Zeit, teils später eine Umgestaltung ihrer Behördenverfassung vor-

[12] Isaacsohn a. a. O. Bd. III S. 116 ff.; Bornhak a. a. O. Bd. II S. 47 ff.

[13] Stölzel a. a. O. Bd. II S. 92—309.

genommen. Die kollegialischen Geheimen Räte haben den bureaumäfsig organisierten Ministerien Platz gemacht. Justiz und Verwaltung sind voneinander getrennt worden. Die Lokalbehörden haben eine zweckmäfsigere Gestaltung erhalten, die vielfachen Zwischeninstanzen sind beseitigt, die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei ist aufgehoben. Die Verfassungen der Gemeinden und zwar sowohl der Städte als der Landgemeinden sind, zum grofsen Teil nach dem Muster der preufsischen Städteordnung, reorganisiert worden.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen. Dieselbe verfolgt im wesentlichen zwei Ziele: die Ausdehnung der Selbstverwaltung auf die gröfseren Bezirke des Staates (Kreise, Provinzen) und die Herstellung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Den Anfangspunkt dieser Reformbewegung bildet, wenn man von vereinzelten Erscheinungen, wie die 1850 erfolgte Errichtung von Bezirksausschüssen im Grofsherzogtum Sachsen-Weimar ist, absieht, die Reorganisation der badischen Verwaltung im Jahre 1863. Im Mittelpunkt derselben steht die preufsische Verwaltungsgesetzgebung der Jahre 1872—1889. Unter dem Einflufs der preufsischen Gesetzgebung sind auch in anderen deutschen Staaten Reformbestrebungen hervorgetreten, welche zur Errichtung von Verwaltungsgerichten und zu einer Reorganisation der Staatsverwaltungsbehörden auf der Grundlage der Selbstverwaltung geführt haben.

Auf dem Gebiete der Justiz war mit dem Aufhören des Reiches die höhere Instanz der Reichsgerichte weggefallen. An ihre Stelle traten oberste Landesgerichte. Die B. A. bestimmte im Art. 12, dafs die kleineren Staaten sich zur Bildung gemeinsamer oberster Gerichte mit anderen vereinigen sollten. In allen Staaten hat eine Reorganisation der Gerichte stattgefunden. Den rechtsgelehrten Richtern ist in den Geschworenen, Schöffen und Beisitzern der Handelsgerichte ein Element von Laien zur Seite getreten. Am 1. Oktober 1879 ist mit Einführung des R. G. V. G. eine reichsgesetzliche Organisation der Gerichte an die Stelle der bisherigen landesgesetzlichen getreten. Durch dieses Gesetz sind auch die wenigen Staaten, welche bisher eine Trennung der Justiz und der Verwaltung nicht durchgeführt hatten [14], gezwungen worden, zu einer solchen überzugehen.

Die Behörden- und Kommunalverfassung beruht daher jetzt in allen deutschen Staaten auf dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, die Organe der Verwaltung und der Justiz einer gesonderten Betrachtung zu unterwerfen. Organe der Verwaltung sind die Staatsverwaltungsbehörden und die Organe der Kommunalverbände, Organe der Justiz die Gerichte.

---

[14] Beide Mecklenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe.

## III. Die Organe der Verwaltung.

### 1. Die Centralbehörden[1].

### § 108.

Die Behörden der Centralverwaltung haben selbstverständlich sämtlich den Charakter von Staatsbehörden.

An der Spitze der Staatsverwaltung stehen fast in allen Staaten Ministerien[2]. In den gröfseren Ländern existiert eine Reihe selbständiger Ministerien, welche ihre Einheit in einem kollegialischen Staatsministerium oder Ministerrate finden[3]. In den kleineren Staaten giebt es dagegen in der Regel nur ein Ministerium mit einem leitenden Minister an der Spitze, das in verschiedene Abteilungen zerfällt. Die Chefs derselben sind, wenn sie auch einzelne Geschäfte selbständig erledigen dürfen, dem dirigierenden Staatsminister untergeordnet. Die Organisation der Ministerien oder Ministerialdepartements ist rein bureaumäfsig. Nach den Hauptzweigen der Verwaltung werden regelmäfsig fünf Hauptdepartements unterschieden: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen. Vom Ministerium des Innern sind jedoch oft besondere Verwaltungszweige abgezweigt und zu eigenen Ministerien erhoben worden, so namentlich kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten. Andererseits pflegt man in den kleineren Staaten mehrere Departements unter einem Vorstande zu vereinigen. Die Kriegsministerien haben in denjenigen Staaten, welche keine eigene Militärverwaltung besitzen, aufgehört zu existieren, und die Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten dienen da, wo sie noch bestehen, wesentlich nur dazu, die Be-

---

[1] Brie, Art. „Staatsminister", in v. Stengels Wörterb. des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 484 ff.; Gneist, Art. „Staatsrat" ebendas. S. 497 ff.

[2] Nur in einzelnen kleinen Staaten, wie Schaumburg-Lippe und Reufs ä. L., besteht noch kein Ministerialsystem, sondern eine kollegialische Landesverwaltungsbehörde, die jedoch in Schaumburg-Lippe jetzt die Bezeichnung Ministerium führt (V. vom 13. Okt. 1893). In Waldeck liegt die obere Leitung der Verwaltung in den Händen des von Preufsen bestellten Landesdirektors.

[3] Eine kollegialische Verfassung haben die Staatsministerien oder Ministerräte jedenfalls in dem Sinne, dafs sie kollegialisch beraten. Bei Meinungsverschiedenheiten erfolgt dagegen die Entscheidung regelmäfsig nicht durch Abstimmung, sondern durch Entschliefsung des Monarchen. Nur einzelne Angelegenheiten sind durch ausdrückliche Bestimmung einer kollegialen Beschlufsfassung unterworfen. Vgl. E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 67; Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preufsischen Gesamtministeriums, Göttingen 1892 (Sonderabdruck aus der Festschrift für Konrad Maurer); Gneist, Die verfassungsmäfsige Stellung des preufsischen Gesamtministeriums, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 433 ff.

ziehungen der Einzelstaaten zum Reiche und zu den anderen deutschen Staaten aufrechtzuerhalten[4].

---

[4] Die Gestaltung der Ministerien in den deutschen Staaten ist folgende: Preufsen: Durch das Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preufsischen Monarchie in Bezug auf innere und Finanzverwaltung, vom 16. Dez. 1808 und die V. über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Okt. 1810 wurden die Departements der auswärtigen Angelegenheiten, des Innern, der Justiz, des Krieges und der Finanzen geschaffen. Später erfolgte die Abzweigung des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten (Kab.-Ordr. vom 3. Nov. 1817, 13. Mai 1867, 14. Okt. 1878, Erl. vom 5. Mai 1886), des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten (Ordre vom 27. März 1848 und Erl. vom 17. April 1848), das infolge des A. H. Erlasses vom 7. Aug. 1878 und des G. vom 13. März 1879 in zwei Ministerien, das Ministerium für Handel und Gewerbe (vgl. auch Erl. vom 3. Sept. 1884, vom 17. Febr. 1890 und G. vom 26. März 1890) und das Ministerium für öffentliche Arbeiten zerfallen ist, und des landwirtschaftlichen Ministeriums, später Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten (Erl. vom 25. Juni und 11. Aug. 1848, 26. Nov. 1849, 27. April 1872, 10. Sept. 1874, 7. Aug. 1878, G. vom 13. März 1879, Erl. vom 24. Jan. 1895). Bayern: V. vom 2. Febr. 1817, die Bildung und die Einrichtung der obersten Stellen des Staates betr., V. vom 9. Dez. 1825, die Formation der Ministerien betr. Departements: Auswärtiges, Inneres, Justiz, Krieg und Finanzen. Das Ministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten wurde durch V. vom 27. Febr. 1847 geschaffen, durch V. vom 11. Nov. 1848 aufgehoben und durch V. vom 16. März 1849 wieder hergestellt. Die V. vom 11. Nov. 1848 errichtete ein besonderes Ministerium für Handel und öffentliche Arbeiten, dasselbe wurde aber am 11. Dez. 1871 wieder aufgehoben. Sachsen: Verf. § 41, Departements der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Krieges, des Kultus und der auswärtigen Angelegenheiten. Württemberg: Verf. § 56, Verf. Ges., betreffend die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876, Departements der Justiz, der auswärtigen Angelegenheiten, des Innern, des Kirchen- und Schulwesens, des Kriegswesens und der Finanzen. Baden: V. vom 26. Nov. 1809, 11. Nov. 1821, 25. Jan. 1861, 29. Juni und 27. Dez. 1871, 25. Dez. 1876, 20. April 1881, 19. Febr. 1891, 7. März 1893, Ministerien des Grofsherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten; des Innern; der Justiz, des Kultus und Unterrichts; der Finanzen. Hessen: V., die Organisation der obersten Staatsbehörde betr., vom 15. März 1879 und 15. Nov. 1884. Departement des Innern und der Justiz und Departement der Finanzen, der Präsident bearbeitet gleichzeitig die auswärtigen Angelegenheiten. S.-Weimar: G. über die Neugestaltung der Staatsbehörden vom 5. März 1850 §§ 20—22, 55—64, Nachtrag vom 11. Febr. 1868, V. vom 1. Juli 1867, 8. April 1871, 7. Dez. 1891. Ein dirigierender Staatsminister, Departements des Auswärtigen, Innern und der Justiz, des Kultus, der Finanzen. S.-Meiningen: V. vom 14. Sept. 1848, 21. Febr. 1870, 8. Okt. 1873. Ein dirigierender Staatsminister, Departements des Auswärtigen, Innern und der Finanzen, der Justiz und des Kultus. S.-Altenburg: G. vom 14. März 1866 und 24. Aug. 1869. Ein Ministerium mit verschiedenen Abteilungen, unter denen der Landesherr die Geschäfte verteilt. S.-Koburg-Gotha: G., die Organisation des Staatsministeriums betr., vom 17. Dez. 1857. Ein Ministerium mit zwei Abteilungen für Koburg und Gotha. An der Spitze ein Staatsminister, der zugleich Vorstand einer Abteilung ist. Vom Ressort der Abteilungsvorstände können durch herzogliche Verordnung einzelne Geschäftsbranchen abgezweigt werden. Braunschweig: N. L. O. § 158, Staatsministerium, das für die einzelnen Verwaltungszweige in Departements zerfällt und mit wenigstens drei Mitgliedern besetzt sein mufs. Oldenburg: G., betr. die Organisation des Staatsministeriums, vom 5. Dez. 1868. Departements des Auswärtigen, der Justiz, der Kirchen- und Schul-

Neben den Ministerien kommt in den gröfseren Staaten in der Regel noch ein Staatsrat vor[5]. Derselbe besteht aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern, andern hohen Beamten und hervorragenden Persönlichkeiten, welche der Monarch dazu beruft. Seine Hauptfunktionen sind Vorberatung von Gesetzen und wichtigen Verwaltungsmafsregeln, in einzelnen Ländern ist ihm auch in Bezug auf gewisse Gegenstände die Befugnis der Entscheidung beigelegt worden[6].

Aufserdem bestehen in einzelnen Staaten noch Centralstellen, welchen die Leitung einzelner Verwaltungszweige in Unterordnung unter das Ministerium übertragen ist (Steuerdirektionen, Zolldirektionen, Schulräte, Verwaltungshof in Baden u. s. w.). Zu den Centralbehörden gehört da, wo eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, auch der oberste Verwaltungsgerichtshof[7].

angelegenheiten, des Innern und der Finanzen, jedes mit einem verantwortlichen Vorstande an der Spitze. Die auswärtigen Angelegenheiten können mit dem Departement der Kirchen- und Schulangelegenheiten verbunden werden. Anhalt: V. vom 28. April 1870, Einsetzung eines Staatsministers mit einer Anzahl vortragender Räte. Schw.-Sondershausen: G. über Reorganisation der Staatsverwaltung vom 17. März 1850. Ministerium mit einem Chef und fünf Abteilungen. Schw.-Rudolstadt: G., die Reorganisation der Landesverwaltungsbehörden betr., vom 7. Febr. 1868, Abänderungen vom 8. Aug. 1879. Ministerium mit einem Chef und mehreren Abteilungen. Reufs j. L.: G., die Organisation der Verwaltungsbehörden betr., vom 29. Juli 1852, V., die obere Staatsverwaltung betr., vom 16. April 1862, V. 21. Okt. 1877. Ministerium mit einem Chef, der den Departements des Auswärtigen und der Finanzen vorsteht; für Departements des Innern und der Justiz besondere verantwortliche Verwaltungsvorstände. Lippe: V. vom 12. u. 30. Sept. 1853, Errichtung eines fürstlichen Kabinetts mit einem Minister.

[5] Preufs. V. über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Okt. 1810, V. wegen Einführung des Staatsrates vom 20. März 1817, V., betr. die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrates vom 6. Jan. 1848. Der preufsische Staatsrat hatte seit 1848 thatsächlich aufgehört zu existieren und ist erst im Jahre 1884 von neuem belebt worden. Bayr. V. vom 18. Nov. 1825 über die Bildung, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang des Staatsrates, V., den Staatsrat betr., vom 3. Aug. 1879. Sächs. Verf. § 41, Sächs. V. wegen Errichtung des Staatsrates vom 16. Nov. 1831, V., die veränderte Einrichtung des Staatsrates betr., vom 29. Mai 1855, Württ. Verf. §§ 54—61, Verf. Ges., betr. die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876, Braunschweig. N. L. O. § 159, G. vom 12. Okt. 1832. Hier führt die betreffende Behörde den Titel: Ministerialkommission. — Der badische Staatsrat, welcher durch V. vom 23. Dez. 1844 in das Leben gerufen war, ist durch V. vom 20. Okt. 1849 aufgehoben worden.

[6] Namentlich in Bayern und Württemberg. Poezl, Bayrisches Verwaltungsrecht § 35; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 500 ff., in Marquardsens Handbuch S. 69, V. vom 3. Aug. 1879; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 151; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 121 ff. Württ. Verf. §§ 59—60 vgl. mit Verf. G., betr. die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876 und G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876.

[7] Vgl. § 182.

## 2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

### § 109.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisiert sich als eine Mischung von Staats- und Kommunalverwaltung.

Die unterste Stufe der Verwaltung bilden in allen deutschen Staaten die Gemeinden. Diese haben eine rein kommunale Organisation. Alle Organe, welche in denselben thätig werden, sind Organe der Gemeinde. Der Staat beschränkt sich den Gemeinden gegenüber auf die Ausübung von Aufsichtsbefugnissen; nur ausnahmsweise findet eine Regierung der Gemeinde durch Staatsorgane, wie z. B. bei kommissarischer Verwaltung, statt. Man unterscheidet den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde. Unter dem eigenen Wirkungskreise begreift man diejenigen Thätigkeiten, welche die korporative Organisation der Gemeinde, die Verwaltung ihres Vermögens, die Fürsorge für rein lokale Bedürfnisse zum Gegenstande haben. Der übertragene Wirkungskreis umfaſst solche Aufgaben, deren Erfüllung grundsätzlich dem Staate obliegen würde, in dessen Auftrage aber von den Gemeinden für ihren Bereich übernommen wird [1]. Die Thätigkeit der Gemeinde äuſsert sich teils in der Errichtung und Verwaltung allgemeiner Anstalten und anderweiter Fürsorge für die Bewohner, teils in der Ausübung von Hoheitsrechten. Diese Hoheitsrechte werden entweder als den Gemeinden zustehend angesehen oder als Rechte des Staates aufgefaſst, welche dieser Gemeindeorganen zur Ausübung überträgt [2]. Die der Gemeinde zustehenden obrigkeitlichen Befugnisse beruhen auf staatlichen Gesetzen. Sie können also durch Akte der staatlichen Gesetzgebung sowohl erweitert als eingeschränkt als den Gemeinden entzogen werden. Solange aber eine derartige Entziehung nicht erfolgt ist, haben die Gemeinden dem Staate gegenüber ein Recht auf Ausübung derselben [3].

---

[1] Die Unterscheidung des eigenen und übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde entstammt dem Ideenkreise der französischen Revolution. Sie ist später namentlich von der liberalen Doktrin Deutschlands vertreten worden und unter deren Einfluſs in verschiedene deutsche Gesetzgebungen übergegangen. Vgl. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 264 ff.

[2] So wird die Finanzgewalt der Gemeinde wohl überall als eigenes Recht derselben betrachtet, während in Bezug auf die Polizeigewalt beide Auffassungen vorkommen. Vgl. § 111.

[3] Da über diese Punkte im wesentlichen kein Streit besteht, so hat die Frage, ob die Herrschaftsrechte, welche die Gemeinde besitzt, durch das eigene Wesen derselben gegeben und vom Staate nur anerkannt sind (Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 743 ff.; Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 291 ff.), oder ob dieselben lediglich auf einer Übertragung durch den Staat beruhen (Jellinek a. a. O. S. 275), mehr historisches als praktisches Interesse. Zweifellos haben die Gemeinden

Die gröſseren Bezirke des Staates (Kreise, Bezirke, Provinzen) sind entweder bloſse Staatsverwaltungsbezirke. In diesem Falle werden sie von Staatsbeamten regiert und haben nicht den Charakter eines eigenen Rechtssubjektes. Dieser Zustand war früher in Deutschland die Regel, ist dagegen jetzt nur eine vereinzelte Ausnahme. Oder sie haben eine Organisation als Kommunalverbände erhalten, sind also besondere Rechtssubjekte. Dies ist jetzt fast in allen deutschen Staaten der Fall. Diese Kommunalverbände höherer Ordnung sind eine Schöpfung der modernen Staatsgesetzgebung. Die staatliche Gesetzgebung hat daher auch den Kreis der Angelegenheiten bestimmt, welche denselben zur selbständigen Erledigung überlassen sind. Als solche kommunale Angelegenheiten gelten die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des Kommunalverbandes; diese ist den kommunalen Organen zur alleinigen und ausschlieſslichen Ordnung übertragen. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse innerhalb der betreffenden Bezirke wird dagegen als Sache des Staates betrachtet; sie steht staatlichen Organen zu. Diese staatlichen Organe bestanden bis in die neuere Zeit lediglich aus staatlichen Berufsbeamten. Erst die Verwaltungsreformgesetzgebung der letzten Jahrzehnte hat eine Umbildung derselben vorgenommen und den Staatsbeamten Elemente zur Seite gesetzt, welche meist aus Wahlen der kommunalen Vertretungen hervorgehen und ihre Ämter als Selbstverwaltungsämter verwalten.

### 3. Die Gemeinden[1].

### § 110.

1. Über die Verfassung und die Funktionen der Gemeinden in ältester Zeit ist wenig bekannt. Die Hauptthätig-

---

früher selbständige Herrschaftsrechte besessen. Bei der Neuregelung der Gemeindeverhältnisse in diesem Jahrhundert sind diese Rechte der Gemeinden zum Teil beseitigt, zum Teil in ihrem Fortbestande bestätigt worden, daneben sind aber den Gemeinden auch neue Befugnisse übertragen worden. Die Behauptung, daſs das absolute Königtum alle Abstufungen zwischen dem Staate und dem Einzelnen zerrieben habe (Jellinek a. a. O. S. 274), ist doch in diesem Umfange, namentlich für Deutschland, nicht zutreffend.

[1] O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I §§ 7—9, 28—30, 33—34, 52—53, 55—57; O. Gierke, Art. „Gemeinde, Gemeindeordnungen, Gemeindebeamte, Gemeindebürgerrecht, Gemeindeverfassung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 42 ff.; Brater, Art. „Gemeinde", Staatswörterbuch Bd. IV S. 109 ff.; Loening, Art. „Gemeinde" in seiner Ausgabe von Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. I S. 736 ff.; Jolly, Art. „Gemeinde" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 495 ff., Erg. Bd. III S. 109 ff., „Gemeindebezirk" ebenda S. 500, „Gemeindemitgliedschaft" S. 512 ff., Erg. Bd. I S. 41, „Gemeindeorgane" S. 518 ff., Erg. Bd. I S. 41 ff., „Gemeindeverwaltung" S. 545 ff., „Gesamtgemeinden" S. 571 ff.; Keil, „Landgemeindeordnung" Erg. Bd. I S. 57 ff., Bd. II S. 132 ff.; P. Schön, Die Organisation der städtischen Verwaltung Preuſsens in den

keit derselben war jedenfalls eine wirtschaftliche; sie bestand in der durch die Gemengelage der Grundstücke veranlafsten Regelung der Feldbestellung und der Sorge für die gemeine Mark. Daneben müssen die Gemeinden jedoch schon früh auch politische Befugnisse erworben haben. Im Mittelalter besafsen sie eine Gerichtsbarkeit in geringeren Rechtsstreitigkeiten und Streitfällen. Auch waren die Gemeindemitglieder zu gegenseitiger Unterstützung verpflichtet.

2. Einen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden gab es ursprünglich nicht. Die Entwicklung einzelner Gemeinden zu Städten[2] knüpft an das ihnen verliehene Marktrecht an, auf dessen Grundlage sich eigene Gerichtsbarkeit und ein besonderes Stadtrecht ausbildete. Städte sind zuerst auf königlichem Grund und Boden und an Bischofssitzen entstanden; als eine dritte Klasse kamen später die fürstlichen Städte hinzu. Jede Stadt hatte daher einen Stadtherrn, welchem der Grund und Boden der Stadt gehörte. Seit dem zwölften Jahrhundert entwickelte sich die korporative Verfassung der Städte. Im Laufe des dreizehnten Jahrhunderts erhielten alle Städte einen Rat, an dessen Spitze ein oder mehrere Bürgermeister standen und der nunmehr das Hauptorgan der Bestrebungen wurde, sich von der Herrschaft des Stadtherrn frei zu machen. Er erwarb Besteuerungsrecht, Gerichtsbarkeit, Zoll, Münze und andere nutzbare Regalien, sowie eine weitgehende Autonomie. Die Städte wurden auf diese Weise zu sich selbst regierenden republikanischen Gemeinwesen. Sie schieden sich allmählich in zwei Klassen. Ein Teil derselben, namentlich bischöfliche und königliche Städte, erlangte alle Rechte der Landesherren, sowie Sitz und Stimme auf den Reichstagen; sie wurden als Reichsstädte (Freie Reichsstädte) bezeichnet und traten den landesherrlichen Territorien als ein gleichberechtigtes Element zur Seite. Die übrigen Städte hiefsen Landstädte; sie waren der Landeshoheit eines Landesherrn unterworfen und neben der Ritterschaft auf den Landtagen vertreten.

Das Recht, an den Ratswahlen teilzunehmen, stand ursprünglich einer Aristokratie ratsfähiger Geschlechter zu. Dieser trat der in Zünfte gegliederte Handwerkerstand entgegen und errang im Laufe des vierzehnten Jahrhunderts, zum Teil nach

Annalen des Deutschen Reiches 1891 S. 707 ff.; Steffenhagen, Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preufsen, 2 Bde., Berlin 1887--88; E. Loening, Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preufsens, in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, 3. Folge, Bd. III S. 161 ff.; F. Wielandt, Handbuch des badischen Gemeinderechtes, 2 Bde., 2. Aufl., Heidelberg 1883, Bd. I, 3. Aufl. 1893.

[2] Über die geschichtliche Entwicklung der deutschen Städteverfassung vgl. die § 19 S. 53 N. 5 citierte Litteratur, über die späteren Verhältnisse der Landstädte namentlich G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I., Zeitschr. für preufsische Geschichte u. Landeskunde, Jahrg. VIII S. 521 ff., X S. 257 ff., 537 ff., XI S. 513 ff., XII S. 353 ff., 425 ff.

hartnäckigen Kämpfen, eine Beteiligung am Stadtregiment. Die Verfassung nahm einen mehr demokratischen Charakter an. Es entstand eine einheitliche Bürgerschaft mit allgemeinen Rechten und Pflichten. Zu den Rechten der Bürger gehörte die Teilnahme am Stadtregiment, der Genufs der bürgerlichen Nutzungen, die Befugnis des Gewerbebetriebs, zu den Pflichten die Übernahme städtischer Ämter, die Leistung der Wehrpflicht und die Zahlung von Steuern. Neben den Bürgern kamen sogenannte Schutzgenossen vor, d. h. Personen, welche, ohne Bürger zu sein, im Stadtgebiete wohnten, den Schutz der Stadt genossen und dafür gewisse Abgaben zahlten.

Die Zünfte waren mit ihren Bestrebungen nicht überall vollständig durchgedrungen. Namentlich nicht in den zur Hansa gehörigen Städten Norddeutschlands, wo, zum Teil infolge der Intervention des hansischen Bundes, die Unruhen und Aufstände gewaltsam unterdrückt wurden. Diese Ereignisse bewirkten auch einen Rückschlag in Süd- und Westdeutschland. Seit dem fünfzehnten Jahrhundert wird die Verfassung der Städte mehr und mehr oligarchisch, eine Veränderung, welche namentlich in der Gestaltung des Rates hervortritt. An die Stelle der Wahl und kurzen Amtsdauer der Ratsmitglieder tritt Kooptation und Lebenslänglichkeit. Die Ratsstellen kommen in die Hände weniger Familien. Der Rat betrachtet sich nicht mehr als Repräsentant der Stadt, sondern als eine kraft eigenen Rechtes regierende Obrigkeit, zu welcher die städtischen Bürger im Verhältnis von Unterthanen sich befinden. Die gröfseren Kollegien, welche dem Rat gegenüber die Bürgerschaft vertreten sollten, waren ohne Einflufs. Der Gemeinsinn der Bürger verschwand, und die Zünfte begannen bereits, ihre Privilegien im privaten Interesse auszubeuten.

Diese Zustände hatten schon seit dem fünfzehnten Jahrhundert ein kräftiges Eingreifen einzelner Landesherren in die städtischen Verhältnisse zur Folge. Namentlich zeichneten sich die Hohenzollern durch derartige Mafsnahmen gegenüber den brandenburgischen Städten aus[3]. Die Ratswahlen wurden der landesherrlichen Bestätigung unterworfen, die Autonomie der Städte beschränkt und viele Gegenstände der städtischen Verwaltung durch landesherrliche Anordnungen geregelt. Unter dem Einflufs der Stände gelangten jedoch diese reformatorischen Bestrebungen wieder zum Stillstande. Ebenso hatten die volkstümlichen Bewegungen, welche in den Städten während der Reformationszeit entstanden, keinen dauernden Erfolg. Die oligarchische Verfassung des Rates blieb bestehen. Die Vertretung der Bürgerschaft erlangte keinerlei Einflufs. Das Bürgerrecht wurde als ein nutzbares Privatrecht angesehen, welches den Anspruch auf bürgerliche Nutzung und

---

[3] Schmoller a. a. O. Jahrgang VIII S. 527 ff.; Bornhak, Geschichte des preufsischen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 139 ff.

bürgerliche Nahrung gewährte. Die Aufnahme in den Bürgerverband war an sehr erschwerende Bedingungen, Vermögensnachweise, Zahlung eines hohen Bürgergeldes und dergl. geknüpft; nur für Bürgerssöhne und Ehemänner von Bürgerstöchtern oder Bürgerswitwen bestanden Erleichterungen. Neben den Bürgern existierte eine grofse Zahl von Schutzgenossen, welche die bürgerlichen Lasten trugen, ohne Rechte zu geniefsen.

Durch den dreifsigjährigen Krieg war der Wohlstand der Städte zerstört und meist eine vollständige Zerrüttung der städtischen Finanzen eingetreten. Diese Umstände veranlafsten wieder ein kräftigeres Eingreifen der landesherrlichen Obrigkeit. Die fürsorgende und bevormundende Thätigkeit derselben erstreckte sich auch auf die Städte. Energische Mafsregeln dieser Art ergriff namentlich Friedrich Wilhelm I. in Preufsen[4]. Allerdings wurde die Selbständigkeit der Städte unter ihm vollständig gebrochen und dieselben in hohem Mafse der Aufsicht von Staatsbeamten, namentlich des commissarius loci unterworfen. Aber gleichzeitig fand eine durchgreifende Reform der städtischen Verwaltung statt. Der Gemeinsinn der Bürger wurde durch die erziehende Thätigkeit der landesherrlichen Obrigkeit von neuem belebt, die Stadtgemeinde als thätiges Glied dem Staatsverbande eingefügt, innerhalb dessen sie die Stellung einer privilegierten Korporation einnahm. Diese Auffassung herrscht auch noch im preufsischen Landrecht vor, welches an die Stelle der bisherigen statutarischen Regelungen der Städteverhältnisse eine allgemeine gesetzliche Ordnung setzte[5]. Auch in anderen deutschen Territorien wurden im Lauf des achtzehnten Jahrhunderts seitens der Landesherren Gesetze erlassen, welche den Zweck hatten, die Rechtsverhältnisse der Städte einheitlich zu regeln und Verbesserungen der städtischen Verwaltung herbeizuführen[6].

3. Eine der städtischen entgegengesetzte Entwicklung trat in den Landgemeinden[7] ein. Diese erlangten nicht, wie die

---

[4] Vgl. Schmoller in der N. 2 angeführten Abhandlung; Isaacsohn, Geschichte des preufsischen Beamtentums Bd. III S. 84 ff.; Bornhak a. a. O. Bd. II S. 11 ff.

[5] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 8 §§ 86—178. Über die preufsische Städteverfassung im achtzehnten Jahrhundert vgl. auch E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg S. 70 ff.

[6] Vgl. E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 144; Jolly a. a. O. S. 496.

[7] Über die Geschichte der Landgemeinden vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht Bd. I §§ 52, 53, 55; G. L. v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Mark-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung und der öffentlichen Gewalt, München 1854, Geschichte der Markenverfassung, Erlangen 1856, Geschichte der Fronhöfe, der Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland, 4 Bde., Erlangen 1862—1863, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland, 2 Bde., Erlangen 1865 u. 1866; C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen, Jena 1851; Thudichum, Die Gau- und Markenverfassung in Deutschland, Giefsen 1860; E. Meier a. a. O. S. 120 ff.; E. Loening in den Jahrbüchern

Städte, den Besitz von Hoheitsrechten und eine selbständige Verfassung, sondern standen unter der Herrschaft des Grundherrn. Trotzdem aber bewahrten die Gemeindegenossen eine thätige Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten. Die Eigenschaft eines Gemeindegenossen war ursprünglich an Hufenbesitz in der Gemeinde geknüpft. Mit der Entstehung einer gröfseren Ungleichheit im Grundbesitz entwickelten sich die Verhältnisse in den verschiedenen Landgemeinden verschieden. In einzelnen wurde jeder Grundbesitz, einerlei von welchem Umfange, für genügend erachtet, um die Rechte eines Gemeindemitgliedes auszuüben, schliefslich sogar nur der Besitz eines eigenen Hausstandes erfordert. In andern verknüpfte sich die Berechtigung mit dem Besitz bestimmter Güter. In noch anderen entstand die Anschauung, dafs nur ein gewisses Mafs des Grundbesitzes die volle Berechtigung gewähre; diejenigen Personen, welche zwar Grundbesitz, aber nicht von dem erforderlichen Umfange hatten, traten den sogenannten Vollbauern als Genossen geringeren Rechtes (Halbbauern u. s. w.) gegenüber. Den Mittelpunkt der Gemeindethätigkeit bildete fortdauernd die Regulierung der Feldwirtschaft des Einzelnen und die Sorge für die gemeine Mark. Aus der Beschränkung der den Einzelnen zustehenden Marknutzungen entwickelten sich die polizeilichen Funktionen der Gemeinde. Aufserdem behielt dieselbe Gerichtsbarkeit in geringeren Strafsachen und Schuldklagen und eine ziemlich weitgehende Autonomie.

An der Spitze der Gemeinde stand der Bauermeister oder Bauerrichter, welcher aus der Wahl der Gemeindegenossen hervorging. In den grundherrlichen Gemeinden wurde derselbe schon im Laufe des Mittelalters vielfach durch den grundherrlichen Beamten verdrängt. In einzelnen Gegenden, namentlich den Kolonisationsländern, kommt auch die Verbindung des Vorsteheramtes mit einem bestimmten Gute vor (sogenannter Erb- oder Lehnsschulze). Die Beratung und Beschlufsfassung über Gemeindeangelegenheiten erfolgte meist in der Versammlung aller Gemeindegenossen. Da, wo ständige Urteilsfinder und Schöffen vorkamen, entwickelten sich aus diesen häufig kollegialische Gemeinderäte nach dem Muster der städtischen Räte.

Schon seit dem dreizehnten Jahrhundert erhoben sich Klagen des Bauernstandes über Bedrückungen seitens der Fürsten. Im fünfzehnten Jahrhundert kam es bereits zu einzelnen Aufständen, in den Bauernkriegen des sechzehnten Jahrhunderts nahmen diese gröfsere Dimensionen an und breiteten sich über einen grofsen Teil von Deutschland aus. Die Bauern erlitten jedoch eine vollständige Niederlage, so dafs die erstrebte Verbesserung ihrer Verhältnisse nicht eintrat. Allmählich verloren viele Gemeinden auch die wirtschaftliche Grundlage, auf welcher ihre Gestaltung im

---

für Nationalökonomie a. a. O.; W. Wittich, Die Grundherrschaft in Nordwestdeutschland, Leipzig 1896.

wesentlichen beruhte, die gemeine Mark. Zum Teil wufsten die Landesherren dieselbe auf Grund ihrer Obermärkerschaft an sich zu bringen und mit ihrem Domanium zu vereinigen. Zum Teil wurde dieselbe durch die seit Mitte des achtzehnten Jahrhunderts beginnenden Gemeinheitsteilungen in Privateigentum der einzelnen Gemeindegenossen verwandelt. In den Landgemeinden machte sich ebenfalls das Bestreben der Abschliefsung geltend. Namentlich suchte man da, wo sich noch Marknutzungen erhalten hatten, die Aufnahme im Interesse der nutzungsberechtigten Besitzer möglichst zu beschränken. So kam es, dafs viele Personen, welche sich in der Gemeinde niedergelassen, ein Einzugsgeld gezahlt hatten, und an der Entrichtung der Gemeindeabgaben teilnahmen, gänzlich aufserhalb des Gemeindeverbandes standen.

Nach dem dreifsigjährigen Kriege begann die fürsorgende Thätigkeit der Landesherren sich auch auf die Bewohner des platten Landes zu erstrecken. Die Erhaltung eines kräftigen Bauernstandes wurde als ein Gebot landesherrlicher Politik angesehen. Durch die landesherrliche Gesetzgebung waren den Gemeinden mehrfache Aufgaben überwiesen worden, deren Erfüllung früher in den Händen kirchlicher Organe gelegen hatte, namentlich die Sorge für die Armenpflege und das Schulwesen. Der Gemeindevorsteher geriet mehr und mehr in die Stellung eines untergeordneten Organs der landesherrlichen Obrigkeit zur Ausübung lokaler Polizeifunktionen. Dadurch erhielten die Landesherren Veranlassung, sich auch mit der Verfassung der Landgemeinden näher zu beschäftigen. Landesherrliche Verordnungen bestimmten, wer als Mitglied der Gemeinde anzusehen sei, und welche Rechte den Gemeindemitgliedern zuständen. Sie knüpften dabei in der Regel an den Wohnsitz im Gemeindebezirk an. So entstanden neue Gemeinden auf rein politischer Basis.

Nur selten wurde auch die Teilnahme an den Marknutzungen als ein Ausflufs des auf diese Weise entstandenen politischen Gemeindebürgerrechtes angesehen. In der Regel erhielten sich die alten Markgemeinden neben den neuen politischen Gemeinden entweder als herrschende Korporation innerhalb derselben oder als rein privatrechtlicher Verband. Sie traten teils in der Form der Realgemeinde auf, so dafs die Mitgliedschaft an den Besitz bestimmter Grundstücke geknüpft war, teils in der Form von Nutzungsgemeinden, so dafs die Marknutzungen als ein selbständiges und frei veräufserliches Vermögensobjekt erschienen.

4. In Deutschland war die Gemeinde trotz der eingehenden Staatsaufsicht und Staatskontrolle doch immer als ein selbständiges Gemeinwesen betrachtet worden. Wenn auch die Landgemeinden wegen der Unfreiheit des Bauernstandes und des Einflusses der Gutsherrschaft sich in einem Zustande der Gedrücktheit befanden, so hatten doch die Städte eine erhebliche Selbständigkeit bewahrt. Anders in Frankreich, wo schon unter dem ancien régime die Verwaltung der Städte ganz in die Hände von staatlichen

Verwaltungsbeamten gekommen war. Die Revolution und die napoleonische Gesetzgebung bauten auf dieser Grundlage fort. In ihrer uniformierenden Tendenz schufen sie eine einheitliche Gemeindeverfassung für Stadt und Land, welche die Gemeinde nicht als selbstthätiges Glied des Staatskörpers, sondern als staatlichen Verwaltungsbezirk auf der einen, als privatrechtliches Vermögenssubjekt auf der anderen Seite behandelte. Diese Einrichtungen blieben auch auf Deutschland nicht ohne Einfluſs, und in den Rheinbundsstaaten wurden vielfach Gemeindeverfassungen nach französischem Muster eingeführt.

Um dieselbe Zeit gab Preuſsen den Anstoſs zu einer bedeutsamen Reform der Gemeinde-, insbesondere der Stadtverfassungen[8]. Die Städteordnung vom 19. November 1808 verfolgte das Ziel, die in Klassen und Zünfte sich teilenden Bürger zu einer Einheit zusammenzufassen, ihnen eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erzeugen und zu erhalten. Von einer Reform der Landgemeindeverfassung wurde dagegen zunächst abgesehen. Im Laufe der nächsten Jahrzehnte fand eine Revision der Städteordnung und eine Regelung der Gemeindeverhältnisse in den neuerworbenen Provinzen Rheinland und Westfalen statt[9].

Auch die anderen deutschen Länder nahmen in der Zeit nach 1815 eine Reorganisation ihrer Gemeindeverfassungen in Angriff. In den Rheinbundstaaten erfolgte nach Vernichtung der Fremdherrschaft die Aufhebung der unter französischem Einfluſs entstandenen Gemeindeordnungen. Bei der Neuordnung folgten viele Staaten, namentlich die norddeutschen, dem preuſsischen Vorbilde, insofern als sie städtische und ländliche Gemeindeverfassung verschieden gestalteten. Dagegen war im südlichen und westlichen Deutschland unter der Nachwirkung französischer Einflüsse die Neigung vorhanden, Stadt und Land durchaus gleichartig zu behandeln, eine Strömung, welche auch auf die preuſsische Rheinprovinz nicht ohne Einfluſs blieb. In einigen, namentlich süddeutschen Staaten wurde die Reform der Gemeindeverfassung schon im zweiten oder Anfang des dritten Jahrzehntes des gegenwärtigen Jahrhunderts vollzogen[10]. Andere Länder gelangten dagegen erst infolge der Bewegungen der dreiſsiger Jahre zu einer

---

[8] E. Meier a. a. O. S. 275 ff.; M. Lehmann, Der Ursprung der Städteordnung von 1808 in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. XCIII S. 471 ff.

[9] Die Städteordnung vom 19. Nov. 1808 wurde durch die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 ersetzt, welche in den östlichen Provinzen und in vielen Städten der Provinz Westfalen Geltung erlangte. Eine Landgemeindeordnung für Westfalen wurde unter dem 31. Okt. 1841, eine Gemeindeordnung für die Rheinprovinz unter dem 23. Juli 1845 erlassen.

[10] Bayern (V., die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden betr., vom 17. Mai 1818), Württemberg (Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822), Groſsherzogtum Hessen (G. O. vom 30. Juni 1821), Nassau (Kommunalordnung vom 5. Juni 1816).

Neugestaltung der Gemeindeverfassung[11]. Noch andere sahen von einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der Gemeindeorganisation zunächst ab; die Gemeindeverfassung beruhte hier auf den Statuten der einzelnen Ortschaften oder auf Herkommen[12]. Namentlich die Städteverfassung blieb dauernd statutarisch geregelt, während die Landgemeinden wenigstens in einzelnen der betreffenden Staaten im Laufe der vierziger Jahre allgemeine Ordnungen erhielten[13].

Einen neuen Anstofs für die Ordnung der Gemeindeverhältnisse gab die Bewegung des Jahres 1848 und die sich daran anschliefsenden Ereignisse. Auf dieselbe wirkte sowohl die allgemeine politische Strömung der damaligen Zeit, als speciell die Bestimmungen der Reichsverfassung von 1849, durch welche den Gemeinden gewisse Freiheiten und Befugnisse als Grundrechte ihrer Verfassungen zugesichert wurden[14]. Die Gemeindeordnungen dieser Zeit beruhten auf einer freisinnigen Grundlage, wenn sie auch zum Teil die historischen Verhältnisse und die Bedürfnisse des Staates zu wenig berücksichtigten. Sie sind im Laufe der fünfziger Jahre grofsenteils wieder beseitigt oder durch anderweite Gesetze, welche einschränkendere Bestimmungen enthielten, ersetzt worden[15].

Eine weitere Reform der Gemeindeverfassungen ist in vielen Staaten gegen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts erfolgt. Dazu hat zunächst die regere politische und gesetzgeberische Thätigkeit, welche sich in Deutschland seit Gründung des norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches entwickelte, beigetragen. Aufserdem ist durch die Reform der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverfassungen, welche sich in dieser Zeit in den meisten deutschen Staaten vollzogen hat, auch eine Revision der Gemeindeverfassungen nahegelegt worden. Endlich hat das Bedürfnis, die Grundsätze über Gemeindeangehörigkeit und Heimatsrecht der Gesetzgebung des norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches anzupassen, zu einer Neuregelung der Gemeindeverhältnisse Veranlassung gegeben[16].

---

11 Sachsen (St. O. vom 2. Febr. 1832, L. G. O. vom 7. Nov. 1838), Kurhessen (G. O. vom 23. Okt. 1834), Baden (G. G. und B. R. G. vom 31. Dez. 1831).

12 Hannover, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Meiningen.

13 Sachsen-Weimar (L. G. O. vom 2. Febr. 1840), Sachsen-Meiningen (Edikt vom 15. August 1840).

14 R. Verf. Abschn. 6 Art. 11.

15 Preufs. G. O. vom 11. März 1850, wieder aufgehoben durch G. vom 24. Mai 1853, Hannov. St. O. vom 1. Mai 1851, L. G. O. vom 4. Mai 1852, ersetzt durch St. O. vom 24. Juni 1858, L. G. O. vom 28. April 1859, Nass. G. O. vom 12. Dez. 1848, ersetzt durch G. O. vom 26. Juli 1854, S.-Weim. G. O. vom 22. Febr. 1850, ersetzt durch G. O. vom 18. Jan. 1854.

16 Zu den Staaten, welche in dieser Zeit eine Reform der Gemeindeverfassungen vorgenommen haben, gehören namentlich Bayern (Gesetze vom 29. April 1869 und 19. Jan. 1872), Sachsen (St. O. und. L. G. O. vom

Das heutige deutsche Gemeinderecht beruht auf den Gesetzen der Einzelstaaten, welche entweder gleichartige Vorschriften für alle Gemeinden enthalten oder besondere Bestimmungen für Städte und für Landgemeinden geben. Statutarische Regelung kommt jetzt nur noch ausnahmsweise vor.

Anmerkung. Die jetzt in Kraft befindlichen deutschen Gemeindegesetze sind folgende. Preufsen: St. O. für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Sie gilt nicht in Neuvorpommern und Rügen, wo nach dem G. vom 30. Mai 1853 die besonderen Verfassungen der einzelnen Städte, welche auf speciellen Recessen beruhen, in Kraft geblieben sind. Eine allgemeine L. G. O. für die östlichen Provinzen ist erst am 3. Juli 1891 erlassen. St. O. für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856, L. G. O. für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856, St. O. für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856. Für die Landgemeinden der Rheinprovinz ist die G. O. vom 23. Juli 1845 mit den durch G. vom 15. Mai 1856 und die Kr. O. vom 30. Mai 1887 §§ 21 ff. bewirkten Modifikationen in Kraft geblieben. G., betr. die Bestimmungen des Wohnsitzes im Sinne der rheinischen Gemeindeverfassungsgesetze, vom 30. Juni 1884, G., betr. die Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionierung der Gemeindebeamten in den Landgemeinden der Rheinprovinz, vom 21. Juli 1891. Hohenzollernsche Fürstentümer: G. O. für Sigmaringen vom 6. Juni 1840, L. G. O. für Hechingen vom 19. Okt. 1833. Die Stadt Hechingen hat eine besondere Verfassung. Hannover: Rev. St. O. vom 24. Juni 1858, G., betr. die Landgemeinden, vom 28. April 1859. Hessen-Nassau: St. O. und L. G. O. vom 4. Aug. 1897. Ersterere findet auf die Stadt Frankfurt keine Anwendung, für welche das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867 gilt. Schleswig-Holstein: G., betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken, vom 14. April 1869, mit geringen Modifikationen in Lauenburg eiugeführt durch G. vom 16. Dez. 1870, G., betr. die Erweiterung der Stadtgemeinde und des Stadtkreises Altona vom 31. März 1890, L. G. O. vom 4. Juli 1892. Helgoland hat vorläufig seine Gemeindeverfassung behalten (vgl. auch. G. vom 18. Febr. 1891 § 6), die Einführung der L. G. O. ist königlicher Verordnung vorbehalten (§ 121 f.). Allgemeine preufsische Gesetze: G., betr. die Ausdehnung einiger Bestimmungen des G. vom 31. März 1882 wegen Abänderung des Pensionsgesetzes auf mittelbare Staatsbeamte vom 1. März 1891, G., betr. die Abänderung und Ergänzung einiger Bestimmungen wegen der Wahl der Stadtverordneten, vom 1. März 1891, G., betr. Änderungen des Wahlverfahrens, vom 29. Juni 1893. Andere deutsche Staaten. Bayern: G. O. für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869, Abänderung durch G. G. vom 19. Jan. 1872, 14. März 1890, 17. Juni 1896, G. O. für die Pfalz vom 29. April 1869, Abänderung durch G. G. vom 19. Jan. 1872, 17. Juni 1896, G. über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868. Abänderung durch G. G. vom 23. Febr. 1872, 21. April 1884, 17. März 1892, 17. Juni 1896. Sachsen: Rev. St. O. vom 24. April 1873, St. O. für mittlere und kleinere Städte vom 24. April 1873, L. G. O. vom 24. April 1873, Abänderung vom 23. März 1880, 24. April 1886, 22. April 1898, G., die Pensionsberechtigung der berufsmäfsigen Gemeindebeamten betr., vom 30. April 1890. Württemberg: Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März. 1822, Rev. G. vom 4. Dez. 1833 über das Gemeindebürger- und Beisitzrecht, nebst Abänderungsgesetz vom 5. Mai 1852. G., betr. die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeverbandes, vom 18. Juni 1849, G., betr. einige Abänderungen und Ergänzungen der G. O. vom

---

24. April 1873), Baden (Gesetze vom 14. Mai 1870 und 24. Juni 1874), Hessen (St. O. und L. G. O. vom 13. u. 15. Juni 1874), S.-Weimar (G. O. vom 24. Juni 1874). Die betreffenden Gesetze haben aber seit dieser Zeit schon wieder vielfache Abänderungen erfahren.

6. Juli 1849, G., betr. die Besteuerung des Einkommens für die Zwecke der Amtskörperschaften und Gemeinden, vom 15. Juni 1853, G. vom 17. Sept. 1853, betr. die Verh. der zusammengesetzen Gemeinden, G. vom 24. Jan. 1855., betr. die Handhabung der Aufsicht über verwahrloste Gemeinden, G., betr. die Gemeindeangehörigkeit, vom 16. Juni 1885, dazu Bekanntmachung vom 30. März 1886, G., betr. die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und Amtskörperschaften, vom 21. Mai 1891, G., betr. die Amtsenthebung dienstunfähiger Körperschaftsbeamten, vom 25. Juni 1894, G., betr. die Pensionsrechte der Körperschaftsbeamten, und ihrer Hinterbliebenen, vom 25. Juni 1894. Abänd. G. vom 13. Sept. 1898. Baden: G. O. und Bürgerrechtsgesetz vom 31. Dez. 1831. Diese Gesetze sind später vielfach abgeändert worden. Am 24. Juni 1874 ist ein G., besondere Bestimmungen über die Verfassung und Verwaltung der Stadtgemeinden betr. (St. O.), erlassen worden, welches in einigen Städten kraft Gesetzes gilt, in anderen durch Gemeindebeschluſs mit Genehmigung des Ministeriums des Innern eingeführt werden kann. Die St. O. gilt jetzt in einer Redaktion vom 20. Juni 1884, dazu Abänderungsgesetz vom 1. Mai 1886; die G. O. in einer Redaktion vom 14. Aug. 1896, das B. R. G. in einer Redaktion vom 5. Nov. 1858 mit Abänderungen vom 14. Mai 1870 und 24. Juni 1874. Weitere Abänderung der St. O. vom 23. Juni 1892, 4. Aug. 1894, G., die Fürsorge für Gemeinde- und Körperschaftsbeamte betr., vom 8. Juli 1896. Hessen: St. O. vom 13. Juni 1874, Abänderungsgesetze vom 26. Mai 1894, 1. Juni 1895, L. G. O. vom 15. Juni 1874, G., die Wahlen zur Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen betr., vom 15. Mai 1885, G., betr. die Beseitigung der Mitwirkung der Forensen, vom 19. Juli 1890. S.-Weimar: G. O. vom 17. April 1895. S.-Meiningen: G. O. vom 16. März 1897. S.-Altenburg: Dorf-Ordnung vom 13. Juni 1876, G., betr. die Pensions- und disciplinarrechtlichen Verhältnisse der städtischen Gemeindebeamten, vom 18. März 1892. G., betr. die Bildung von Gemeindezweckverbänden, vom 16. Juni 1894, St. O. vom 10. Juni 1897. S.-Gotha: Gemeindegesetz vom 11. Juni 1858, Zusatzbestimmungen vom 16. Mai 1869. S.-Koburg: Gemeindegesetz vom 22. Febr. 1867, Nachtr. vom 24. Juni 1869, G. über die Heimatsverhältnisse vom 22. Febr. 1867, St. O. für die Residenzstadt Koburg vom 5. Aug. 1851, Abänderung vom 6. Febr. 1875, St. O. für die Stadt Neustadt vom 12. Mai 1852, G., die Erweiterung der Befugnis zur Erhebung der Gemeindesteuern betr., vom 28. Juni 1893. Braunschweig: Rev. St. O. vom 18. Juni 1892, G. vom 16. März 1893, L. G. O. vom 18. Juni 1892, G., betr. Ergänzung und Abänderung der St. und L. G. O., vom 1. April 1895, G., betr. Ergänzung der St. O. vom 6. Jan. 1899. Oldenburg: Rev. G. O. für das Herzogtum Oldenburg, vom 15. April 1873, Abänderung durch V. vom 17. Febr. 1880 und G. G. vom 22. Dez. 1884, 3. Sept. 1891, 9. April 1894, 29. Dez. 1896. Anhalt-Dessau: G., die Unterthanen- und Heimatsverhältnisse betr., vom 1. März 1852, Dess. Gemeinde-, Städte- und Dorfordnung vom 1. März 1852, Ausdehnung auf Bernburg durch G. vom 7. April 1878. Neue Redaktion vom 26. Mai 1882, Abänderungen vom 7. April 1887, 12. April 1890; 31. März 1896, Authent. Interpret. vom 19. März 1896, Schw.-Sondershausen: G. O. vom 15. Jan. 1876, Abänderung vom 26. Dez. 1891. Schw.-Rudolstadt: G. O. vom 9. Juni 1876, Abänderung vom 28. März 1885 und 2. Dez. 1886. Reuſs ä. L.: G. O. vom 25. Jan. 1871, Nachtrag vom 24. Dez. 1876, Abänderungen vom 6. Mai 1884, 13. Febr. 1892, G., die Errichtung einer neuen Behörde für die in erster Instanz auszuübende Beaufsichtigung der städtischen Gemeindeverwaltung betr., vom 6. Mai 1884, Abänderung vom 13. Febr. 1892. Reuſs j. L.: Rev. G. O. vom 17. Juni 1874, Abänderungen vom 25. Dez. 1877, 20. Dez. 1883, 28. Juli 1890, 28. April 1891. Lippe: St. O. vom 17. April 1886, Abänderung vom 15. Juni 1888, V., die Gemeindeverfassung betr. (L. G. O.) vom 2. März 1841, Abänderungen und neue Redaktion der Dorfgemeindeordnung vom 18. April 1893, V., das Heimatsrecht betr., vom 2. März 1841. G., betr. die Befugnis der Stadt-, Land- und Kirchengemeinden zur Veräuſserung von Gegenständen, die einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben, vom 3. Jan. 1895.

Schaumburg-Lippe: L. G. O. vom 7. April 1870, St. O. vom 7. April 1870, Abänderungen vom 18. Dez. 1870, 22. Febr. 1877, Ergänzungsgesetz vom 12. Jan. 1893. Waldeck: G. O. vom 16. Aug. 1855, Heimatsgesetz vom 16. Aug. 1855, Abänderungsgesetze vom 20. Dez. 1860, 7. März 1863, 30. Nov. 1864, 6. Febr. 1888. Neue Redaktion vom 6. April 1888.

## § 111.

1. Gemeinden sind die kleinsten politischen Gemeinwesen, denen die Verwirklichung der politischen Aufgaben in örtlicher Begrenzung obliegt. Im Staatsrecht kommen die Gemeinden nur als politische Gemeinwesen in Betracht. Sie haben aufserdem aber den Charakter von privatrechtlichen Vermögenssubjekten. Diejenigen Vermögensobjekte, welche den einzelnen Gemeindeangehörigen Nutzungen gewähren, werden als Allmendgut, diejenigen, welche den öffentlichen Zwecken der Gemeinde dienen, als Kämmereivermögen bezeichnet. Das Allmendgut kann Eigentum der politischen Gemeinden sein, so dafs die Teilnahme an den Allmendnutzungen Ausflufs des politischen Bürgerrechtes ist. Es kann aber auch einer besonderen Realgemeinde gehören, welche den Charakter einer privatrechtlichen Korporation besitzt. Kämmereivermögen dagegen kann nur die politische Gemeinde haben.

2. Die politische Thätigkeit der Gemeinde bewegt sich, wie die der Kommunalverbände überhaupt, vorzugsweise auf dem Gebiete der inneren, aufserdem auf dem der Militär- und Finanzverwaltung. Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung kommt namentlich die Ausübung der Ortspolizei in Betracht. Sie ist regelmäfsig Gemeindeorganen übertragen. Die rechtliche Auffassung dieses Verhältnisses ist allerdings verschieden. Nach den Anschauungen einiger Gesetzgebungen steht die Ortspolizeigewalt der Gemeinde als solcher zu[1]. In anderen Gesetzgebungen, namentlich in der preufsischen, wird dagegen die Polizei als ein specifisches Recht des Staates aufgefafst; die Ausübung der Ortspolizei erfolgt allerdings durch Gemeindeorgane, aber diese Ausübung geschieht im Namen und kraft Auftrages des Staates[2]. Übrigens haben sich fast alle Staaten vorbehalten, in gröfseren Städten besondere staatliche Polizeiverwaltungen einzurichten[3].

---

[1] Württ. Verw. Ed. vom 1. März 1822 § 14, S.-Weim. G. O. Art. 6. Braunschw. St. O. § 1, L. G. O. § 3.

[2] G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 § 1, V. über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen vom 20. Sept. 1867 § 1, Kr. O. vom 19. März 1881 § 46. Vgl. H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 216 S. 310; Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preufsen S. 233, in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 293 ff.

[3] Preufs. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 § 2, Preufs. V. über die Polizeiverwaltung in den neuerworbenen Landesteilen vom 20. Sept. 1867, G. vom 12. Juni 1889. Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsr. Bd. I § 112 u. 113 S. 571 ff. Bayr. G. vom 15. Sept. 1818, Sächs. rev. St. O. § 101, Bad. V. vom 15. Juni 1876, Hess. St. O. Art. 57, L. G. O. Art. 53, V. vom 22. Aug.

Da, wo die Gemeinden für die Ausübung der örtlichen Polizeiverwaltung zu klein oder wo in denselben geeignete Organe dafür nicht vorhanden sind, wird die Ortspolizei für eine Reihe von Gemeinden einem staatlichen Beamten übertragen[4]. Den Gemeinden steht ferner die Verwaltung des Schulwesens, in kleineren Orten die des Elementar-, in gröſseren Städten auch die des höheren Schulwesens zu. Auf den Gemeinden liegt ein groſser Teil der Wegebaulasten. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege und haben die Leitung des Krankenversicherungswesens sowie die Sorge für die Standesbeamtung. Auf dem Gebiete der Militärverwaltung haben die Gemeinden namentlich insofern eine Bedeutung, als ihnen die Beschaffung von Quartier für die bewaffnete Macht in Friedenszeiten und ein groſser Teil der Kriegsleistungen obliegt. Bei der Finanzverwaltung sind sie nicht nur dadurch beteiligt, daſs ihnen die Verwaltung ihrer eigenen Finanzen zusteht, sondern sie werden auch für die Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern in umfassender Weise herangezogen. Die Gemeinden entwickeln auſserdem eine umfangreiche Thätigkeit auf dem Gebiete der rein lokalen Interessen, wie sie sich in der Sorge für Straſsenpflasterung, Straſsenbeleuchtung, Kanalisation, Anlage von Gasanstalten, Wasserleitungen und dergleichen äuſsert. Die Gemeinden besitzen endlich eine Reihe von Befugnissen, welche sich auf ihre eigene Organisation beziehen. Sie haben das Recht, innerhalb des Rahmens der Staatsgesetzgebung durch autonomische Bestimmungen ihre Verfassung zu regeln und unter staatlicher Bestätigung ihre Obrigkeiten zu bestellen.

3. Die Gemeinden können entweder mit den Ortschaften identisch sein oder aus mehreren Ortschaften bestehen. In letzterem Falle besorgen die Ortschaften in der Regel gewisse untergeordnete Funktionen selbständig unter eigenen Organen.

---

1874, Reuſs ä. L. G. O. Art. 9, Schaumb.-Lipp. St. O. § 51. Mit der Auffassung der örtlichen Polizeigewalt als eigenes Recht der Gemeinde ist eine derartige Einrichtung nicht vereinbar. Allerdings besteht auch in solchen Staaten, welche die Ausübung der Ortspolizei als ein Recht der Gemeinden anerkennen, die Möglichkeit, im Wege der Gesetzgebung staatliche Polizeiverwaltungen zu errichten (Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 263 N. 1), wie z. B. im Herzogtum Braunschweig für die Polizeiverwaltung der Stadt Braunschweig besondere gesetzliche Bestimmungen bestehen (St. O. § 1). Aber hierin liegt immer eine Abweichung von der grundsätzlichen Auffassung.

[4] So in den östlichen Provinzen Preuſsens und in Schleswig-Holstein den Amtsvorstehern (Kr. O. vom 19. März 1881 § 59, Kr. O. vom 26. Mai 1888 § 51), in Posen den Distriktskommissarien (v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 112 S. 577), in Hannover den Landräten (Kr. O. vom 6. Mai 1884 § 24), in Westfalen den Amtmännern (Kr. O. vom 31. Juli 1886 § 29), in der Rheinprovinz den Bürgermeistern (Kr. O. vom 30. Mai 1887 § 28), in S.-Altenburg den Amtsvorstehern (G. vom 13. Juni 1876), in Anhalt den Amtsvorstehern (G. vom 7. April 1878). In Hessen-Nassau ist die Bildung gemeinsamer Ortspolizeibezirke aus mehreren Gemeinden zulässig, in denen einer der Bürgermeister die Ortspolizei ausübt (L. G. O. § 64).

Dieses System kommt namentlich in Süddeutschland vor[5]. Wo die Gemeinden nur eine Ortschaft umfassen, reichen häufig die Mittel der einzelnen Gemeinde zur Erfüllung gewisser Aufgaben nicht aus. Es werden daher für einzelne Zwecke sogenannte Samtgemeinden gebildet (Schulgemeinden, Armengemeinden, Wegeverbände, Deichverbände u. s. w.).

4. Da, wo die Gemeinden die örtliche Gliederung des Staates für die Durchführung seiner Aufgaben darstellen, muſs notwendig das ganze Staatsgebiet in Gemeindeverbände zerfallen. Dies ist die Bedeutung der Bestimmung der neueren Gemeindeordnungen, daſs jedes Grundstück im Staate einer Gemeinde angehören müsse. Doch werden gröſsere zusammenhängende Güter in vielen Gesetzgebungen den Gemeinden gleichgestellt. Der Gutsbezirk vertritt die Stelle der Gemeinde, der Gutsbesitzer übernimmt die Rechte und Pflichten derselben und er oder sein Stellvertreter übt die Funktionen des Gemeindevorstehers aus. Dagegen ist die Gewalt, welche früher den Rittergütern über die abhängigen Bauerngemeinden zustand, namentlich die gutsherrliche Polizei, durch die neuere Gesetzgebung beseitigt worden[6].

5. Das Gebiet der Gemeinde wird als Gemarkung bezeichnet. Zu Veränderungen in den Grenzen der Gemeinden ist ein Beschluſs der Staatsbehörden und entweder Zustimmung oder wenigstens gutachtliche Äuſserung der beteiligten Gemeinden erforderlich. Für Auflösung und Neubildung bestehender Gemeinden wird sogar häufig ein Akt der gesetzgebenden Organe verlangt[7].

## § 112.

1. Die Gemeindemitgliedschaft war in früherer Zeit in den Städten häufig an die Angehörigkeit zu einer Zunft, in den Landgemeinden in der Regel an den Besitz eines bäuerlichen Grundstückes geknüpft. Das Erfordernis des Grundbesitzes ist für die Landgemeinden auch noch in einzelnen neueren Gemeindeordnungen festgehalten worden. Dagegen ist die Bedingung der Zugehörigkeit zu einer Zunft mit Einführung der Gewerbefreiheit allgemein aufgegeben.

---

[5] Bayr. G. O. Art. 150, G. O. für die Pfalz Art. 82—84, Württ. G. vom 17. Sept. 1853, Bad. G. O. u. St. O. §§ 161 ff., Hess. L. G. O. Art. 9. Auſserdem in Oldenburg, Oldb. G. O. vom 15. April 1873, Art. 1 u. 2. G. vom 29. Dez. 1896.

[6] v. Stengel, Art. „Gutsbezirk" in seinem Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 617 ff., Erg. Bd. I S. 50.

[7] Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893. Auf Grundlage des österreichischen Rechtes kommt der Verf. zu dem Ergebnis, daſs die Veränderungen in dem Bestande der Gemeinden durch den Willen der Gemeinden erfolgen (a. a. O. S. 32, 119). In Deutschland ist jedenfalls die Regel, daſs sie durch den Staatswillen bewirkt werden (vgl. O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 450), wenn sich auch die Frage bestimmt nur vom Standpunkte einer einzelnen Gesetzgebung beantworten läſst.

Die Gemeindemitglieder zerfielen nach den meisten Gesetzgebungen des gegenwärtigen Jahrhunderts in zwei Klassen: die Gemeindeangehörigen (Heimatsberechtigten) und die Gemeindebürger. Die Gemeindeangehörigkeit oder das Heimatsrecht gewährte die Befugnis, sich dauernd in der Gemeinde aufzuhalten, den Anspruch, von der Gemeinde im Fall der Verarmung unterstützt zu werden, das Recht, sich in der Gemeinde zu verheiraten, die Gemeindeanstalten zu benutzen, häufig auch das Recht, Grundbesitz in der Gemeinde zu erwerben oder daselbst ein Gewerbe zu betreiben[1]. Mit ihm war die Pflicht verbunden, zu den Gemeindelasten beizutragen[2]. Das Heimatsrecht wurde erworben durch Geburt, Anstellung, Verheiratung, Zuweisung durch die Regierung, welche bei heimatlosen Personen erfolgte, und Aufnahme seitens der Gemeinde[3]. Die Aufnahme war an das Vorhandensein gewisser Erfordernisse geknüpft, andererseits aber auch dem einzelnen, wenn er bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Bedingungen erfüllte, ein Rechtsanspruch auf Aufnahme eingeräumt. Verloren wurde das Heimatsrecht durch Erwerb eines andern Heimatsrechtes, durch Verlust der Staatsangehörigkeit und durch Aufgabe des Wohnsitzes, wenn es nicht speciell vorbehalten war[4].

Die Gemeindebürger besafsen alle Rechte der Heimatsberechtigten und aufserdem das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu den Gemeindeämtern[5]. Nach einigen Gemeindeordnungen war

---

[1] Hann. St. O. § 36, Kurhess. G. O. vom 23. Okt. 1834 §§ 9 u. 10, vgl. mit V. vom 29. Nov. 1823, Bayr. G. vom 16. April 1868 Art. 13, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 2—5, Bad. G. B. R. G. § 1, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 31, S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 § 5, S.-Goth. G. G. § 5, S.-Kob. G. G. Art. 26, Anh.-Dess. H. G. § 25, Anh.-Dess. G. O. vom 1. März 1852 § 8, Anh.-Bernburg G. O. vom 12. April 1855 § 8, Lipp. V. vom 2. März 1841 §§ 15, 16, 20, Wald. H. G. § 37 ff., Schaumb.-Lipp. L. G. O. § 4, St. O. § 6.

[2] Hann. St. O. § 13, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 63 u. 64, Verw. Ed. § 25, G. vom 15. Juni 1853, S.-Goth. G. G. §§ 186 u. 187, S.-Kob. G. G. Art. 27 u. 149, Anh.-Dess. G. O. §§ 9 u. 25, Anh.-Bernb. G. O. §§ 9 u. 25, Wald. G. O. § 14.

[3] Kurh. G. O. §§ 10—16, Nass. G. O. vom 26. Juli 1854 §§ 70 ff., Hess.-Homb. G. G. Art. 45. Bayr. G. vom 16. April 1868 Art. 1 ff., G. vom 17. Juni 1896 §§ 1—4, G. vom 23. Dez. 1873, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 13 ff., Bad. B. R. G. §§ 4 ff., S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 32 ff., S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 §§ 9 ff., S.-Goth. G. G. §§ 7 ff., S.-Kob. G. G. §§ 7 ff., S.-Kob. H. G. Art. 8 ff., Anh.-Dess. H. G. §§ 27 ff., Anh.-Bernb. G. O. § 19, Lipp. V. vom 2. März 1841 §§ 4 ff., Schaumb.-Lipp. L. G. O. § 3, St. O. § 6, Wald. H. G. §§ 16 ff. — In Hannover erfolgte der Erwerb des Heimatsrechtes durch Erwerb des Wohnrechtes. Hann. St. O. § 12.

[4] Kurhess. G. O. §§ 11—13, 16—18, Nass. G. O. § 89, Bayr. G. vom 16. April 1868 Art 14, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 § 66, Bad. B. R. G. §§ 70 und 71, S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 § 46, S.-Goth. G. G. § 45, S.-Kob. H. G. Art. 26, Anh.-Dess. H. G. § 47, Lipp. V. vom 2. März 1841 § 22, Schaumb.-Lipp. L. G. O. § 3, Wald. H. G. §§ 33—36.

[5] Hann. St. O. § 19, Kurhess. G. O. §§ 20 u. 21, Bayr. G. O. Art. 19, G. O. für die Pfalz Art. 6, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 19, S.-Kob.

die Befugnis zur Verehelichung, das Recht, Grundeigentum zu erwerben oder ein Gewerbe zu betreiben, nicht an den Besitz des bloſsen Heimatsrechtes, sondern an den des aktiven Bürgerrechtes geknüpft. Auch die Teilnahme an den Gemeindenutzungen war da, wo sich nicht eine besondere Real- oder Nutzungsgemeinde erhalten hatte, Ausfluſs des Gemeindebürgerrechtes. Die Gemeindebürger hatten die Pflicht, die ihnen übertragenen Gemeindeämter zu übernehmen [6]. Die Erwerbung des Bürgerrechtes erfolgte durch Verleihung seitens der Gemeinde [7]. Die Verleihung war auf solche Personen beschränkt, welche die gesetzlich vorgeschriebenen Erfordernisse besaſsen. Die Staatsangehörigen hatten unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf den Erwerb des Gemeindebürgerrechtes. Andererseits durfte die Gemeinde von gewissen Personen, namentlich solchen, die in ihr Grundeigentum erwarben oder Gewerbe betrieben, den Erwerb des Gemeindebürgerrechtes fordern. Die Heimatsberechtigten konnten das Gemeindebürgerrecht in der Regel unter erleichterten Bedingungen erlangen [8]. Das Gemeindebürgerrecht ging verloren durch Verlust der zum Erwerb des Bürgerrechtes erforderlichen Eigenschaften, durch Verlegung des Wohnsitzes auſserhalb der Gemeinde oder Erwerb eines anderen Bürgerrechtes, wenn es nicht besonders vorbehalten wurde, und durch Verzicht, der jedoch nur dann zulässig war, wenn keine Verpflichtung zum Erwerb des Bürgerrechtes existierte [9].

Andere Gesetzgebungen hatten keinen so ausgebildeten Unterschied zwischen Heimatsrecht und Gemeindebürgerrecht. Nach diesen galten als Gemeindebürger alle diejenigen Gemeindeangehörigen, bei welchen gewisse Erfordernisse vorhanden waren (männliches Geschlecht, ein bestimmtes Alter, Selbständigkeit, Besitz eines Grundstückes, Zahlung eines bestimmten Steuersatzes u. s. w.). Sie besaſsen das aktive und passive Wahlrecht

---

G. G. Art. 29, Anh.-Dess. St. O. §§ 3—5, Anh.-Bernb. St. O. vom 12. April 1855 §§ 3—5, Schaumb.- Lipp. St. O. § 6, Lipp. St. O. vom 16. Mai 1843 § 10, Wald. G. O. § 15.

[6] Bayr. G. O. Art. 19, S.-Kob. G. G. Art. 47, Anh.-Dess. St. O. § 6, Anh.-Bernb. St. O. § 6.

[7] Hann. St. O. §§ 21—26, Kurhess. G. O. §§ 27—30, Hess.-Homb. G. G. Art. 46—49, Bayr. G. O. Art. 10—17, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 14, 26, G. vom 15. April 1868 Art. 26 u. 28, S.-Kob. G. G. Art. 31—33, 43, Anh.-Dess. G. O. §§ 6 ff., Anh.-Bernb. G. O. §§ 6 ff., Lipp. St. O. vom 16. Mai 1843 §§ 12—14, Schaumb.-Lipp. St. O. §§ 15—22, Wald. G. O. § 16.

[8] Knrhess. G. O. §§ 26 u. 27, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 31, S.-Kob. G. G. Art. 40, Anh.-Dess. St. O. § 14, Anh.-Bernb. St. O. § 14, Schaumb.-Lipp. St. O. § 22.

[9] Hann. St. O. §§ 32—33, Kurhess. G. O. § 30, Hess.-Homb. G. G. Art. 50, Bayr. G. O. Art. 18, S.-Mein. G. vom 15. Aug. 1840 Art. 28, S.-Kob. G. G. Art. 46, Anh.-Dess. St. O. §§ 20—21, Anh.-Bernb. St. O. §§ 20—21, Lipp. St. O. vom 16. Mai 1843 §§ 23—28, Schaumb.-Lipp. St. O. § 26, Wald. G. O. §§ 17—19.

zu Gemeindeämtern und waren verpflichtet, dieselben zu übernehmen[10].

Für den Erwerb der Gemeindeangehörigkeit oder des Bürgerrechtes mufste in der Regel eine Aufnahmegebühr oder Einzugsgeld entrichtet werden. Wollte der Aufgenommene an den Gemeindenutzungen participieren, so war dazu oft die Erlegung eines besonderen Einkaufsgeldes erforderlich[11].

Aufser den Gemeindeangehörigen kamen in den Gemeinden noch sogenannte Schutzgenossen und Flurgenossen vor. Schutzgenossen hiefsen diejenigen Personen, welche, ohne heimatsberechtigt zu sein, das Recht hatten, in einer Gemeinde zu wohnen und die Gemeindeanstalten zu benutzen. Dieses Recht wurde durch provisorische Anstellung oder besondere Erlaubnis des Gemeindevorstandes erworben. Mit ihm war die Verpflichtung verbunden, gewisse Abgaben zur Gemeindekasse zu zahlen[12]. Flurgenossen (Forensen, Ausmärker) hiefsen solche Personen, welche, ohne Gemeindeangehörige zu sein, Grundstücke in einer Gemeinde besafsen. Sie mufsten diejenigen Abgaben mit entrichten, welche auf den Grundbesitz umgelegt waren, und hatten das Recht, für ihre Grundstücke die Gemeindeanstalten zu benutzen. Damit verband sich häufig die Befugnis, an der Fassung der Gemeindebeschlüsse teilzunehmen, namentlich wenn diese sich auf Abgaben von Grundeigentum bezogen[13].

2. Nach allen diesen Gesetzgebungen war der Anspruch auf Armenunterstützung von der ausdrücklichen Verleihung des Heimatsrechtes oder der Gemeindeangehörigkeit seitens der Gemeinde abhängig. Anders nach der preufsischen Gesetzgebung. Schon das Allgemeine Landrecht[14] bestimmte, dafs von den Gemeinden aufser den aufgenommenen Mitgliedern auch diejenigen Personen unterstützt werden sollten, welche, ohne Mitglieder zu sein, zu den öffentlichen Lasten derselben beigetragen hatten. Durch das Ge-

---

[10] Nass. G. O. §§ 68 ff., G. O. für die Pfalz Art. 10–14, Württ. G. vom 6. Juli 1849, Bad. B. R. G. §§ 74 ff., S.-Goth. G. G. §§ 1 u. 5, Anh.-Dess. D. O. § 2, Anh.-Bernb. D. O. § 2, Schaumb.-Lipp. L. G. O. §§ 14 u. 15.

[11] Hann. St. O. §§ 28 u. 37, Kurhess. G. O. §§ 23—24, 31, Hess.-Homb. G. G. §§ 45—46, Bayr. G. vom 16. April 1868 Art. 8 ff., G. vom 17. Juni 1896 § 5, G. O. Art. 20 ff., Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 29—31, Bad. B. R. G. §§ 33 ff., S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 19, S.-Alt. G. vom 3. Aug. 1833 § 3, S.-Goth. G. G. §§ 31 ff., S.-Kob. G. G. Art. 37 ff., Lipp. V. vom 2. März 1841 § 12, St. O. vom 16. Mai 1843 § 13, Schaumb.-Lipp. G. O. §§ 23 u. 55, Wald. H. G. § 22, G. O. § 112.

[12] Kurh. G. O. § 35, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 10—12, S.-Goth. G. G. §§ 59—61, 186, S.-Kob. G. G. Art. 48—51, 149, Lipp. St. O. vom 16. Mai 1843 §§ 29—30.

[13] Hann. St. O. § 13, L. G. O. § 65, G. vom 5. Sept. 1848 § 13, Hess. G., die Mitwirkung der Forensen bei Festsetzung der Gemeindevoranschläge betr., vom 22. Nov. 1872, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 39—40, G. vom 15. April 1868 Art. 30, S.-Goth. G. G. §§ 63—65, 186, S.-Kob. G. G. Art. 54, 149, Lipp. St. O. vom 16. Mai 1843 § 9, Wald. G. O. § 119.

[14] A. L. R. T. II Tit. 19 §§ 11—12.

setz über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31. Dez. 1842 wurde ein freies Niederlassungsrecht im ganzen Gebiete des Staates begründet. Im Anschlufs an dasselbe regelte ein Gesetz von demselben Datum die Verpflichtung zur Armenpflege[15]. Nach diesem sollte zur Unterstützung eines Armen diejenige Gemeinde verpflichtet sein, in welcher derselbe: 1. als Mitglied ausdrücklich aufgenommen war, 2. unter Beobachtung der Vorschriften des angeführten Gesetzes vom 31. Dez. 1842 einen Wohnsitz erworben oder 3. nach erlangter Grofsjährigkeit während der drei letzten Jahre vor dem Zeitpunkte, wo seine Hilfsbedürftigkeit hervortrat, seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hatte.

Infolge der abweichenden Bestimmungen über die Armenpflege ist der Begriff des Heimatsrechtes in Preufsen niemals ausgebildet worden. Schon die älteren Gemeindegesetze[16] unterschieden nur zwischen Bürgern, welche das Bürgerrecht in einer Gemeinde durch specielle Verleihung erworben hatten, und Schutzverwandten, welche im Gemeindegebiet wohnten, ohne Bürger zu sein. Die späteren Gemeindeordnungen betrachten als Gemeindemitglieder alle diejenigen Personen, welche im Gemeindebezirk ihren Wohnsitz haben. Diese sind zur Benutzung der Gemeindeanstalten befugt und zur Teilnahme an den Gemeindelasten verpflichtet. Alle Gemeindemitglieder, welche preufsische Staatsangehörigkeit und gewisse, gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften besitzen, erlangen nach Ablauf eines Jahres ohne weiteres das Gemeindebürgerrecht. Dasselbe kann ihnen aber durch besonderen Beschlufs der Gemeindebehörden auch schon vor Ablauf dieser Zeit verliehen werden. Mit dem Bürgerrecht ist das aktive und passive Wahlrecht zu den Gemeindeämtern und die Pflicht, dieselben zu übernehmen, verbunden[17].

3. Im Wege der Reichsgesetzgebung sind die Grundsätze des preufsischen Niederlassungs- und Armenrechtes auf ganz Deutschland ausgedehnt worden. Das R. G. über die Freizügigkeit[18] gewährt jedem Reichsangehörigen die Befugnis, innerhalb des Reichsgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen

---

[15] Dasselbe wurde modifiziert durch Gesetz vom 21. Mai 1855.

[16] A. L. R. T. II Tit. 8 §§ 2 u. 5, St. O. vom 19. Nov. 1808 §§ 14 u. 40, Rev. St. O. vom 17. März 1831 §§ 11 u. 24.

[17] G. O. vom 11. März 1850 §§ 2—4, St. O. für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 §§ 3—6, St. O. für Westfalen vom 19. März 1856 §§ 3—6, St. O. für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856 §§ 3—6, G. V. G. für Frankfurt vom 25. März 1867 §§ 6—15, St. O. für Schleswig-Holstein vom 14. April 1869 §§ 4—8, L. G. O. für Westfalen vom 19. März 1856 §§ 2, 14—20, L. G. O. für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 §§ 12—16, 33—36, G. vom. 15. Mai 1856 Art. 11. Vgl. dazu G. vom 30. Juni 1884.

[18] R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867, eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2, in Bayern durch R. G. vom 22. April 1871, in Elsafs-Lothringen durch G. vom 8. Jan. 1873.

sich zu verschaffen im stande ist, und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben. Andererseits erklärt es die Gemeinden für berechtigt, diejenigen Personen, welche sich in ihrem Gebiete niedergelassen haben, nach Ablauf von drei Monaten zu den Gemeindelasten heranzuziehen. Das R. G. über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung[19] bestimmt, dafs zur Verehelichung der Erwerb oder Besitz einer Gemeindeangehörigkeit nicht mehr erforderlich ist. Die R. Gewerbeordnung[20] erklärt die Befugnis zum Gewerbebetrieb für unabhängig vom Besitz des Bürgerrechtes. Der Gewerbetreibende mufs jedoch nach Ablauf von drei Jahren auf Verlangen der Gemeinde das Bürgerrecht erwerben, es darf aber in diesem Falle ein Bürgerrechtsgeld (Aufnahmegebühr) von ihm nicht gefordert werden. Das R. G. über den Unterstützungswohnsitz[21] regelt die Verpflichtung zur Armenpflege. Die hauptsächlichsten Organe derselben sind die Ortsarmenverbände, welche aus einer oder mehreren Gemeinden bestehen. Die Pflicht der Ortsarmenverbände zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen bestimmt sich durch den Unterstützungswohnsitz desselben. Dieser wird erworben durch Abstammung, Verehelichung und zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ortsarmenverbande nach zurückgelegtem achtzehnten Lebensjahre. Er geht verloren durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes und zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem achtzehnten Lebensjahre.

Diese reichsgesetzlichen Vorschriften haben aufserordentlich tief in die bisher bestehenden Grundsätze über die Zugehörigkeit zur Gemeinde eingegriffen. Das Heimatsrecht hat dadurch fast alle Bedeutung verloren. Namentlich ist ihm diejenige Wirkung entzogen, auf welche früher das Hauptgewicht gelegt wurde: der Anspruch auf Armenunterstützung. Unabhängig vom Erwerb des Heimatsrechtes sind ferner das Recht zum Aufenthalt und zur Verehelichung in einer Gemeinde, die Befugnis zum Grundstückserwerb und Gewerbebetrieb. Bestehen geblieben ist nur der Anspruch, das Ortsbürgerrecht unter erleichterten Bedingungen zu erwerben, und das Recht der Benutzung der Gemeindeanstalten. Letzteres hat jedoch keine erhebliche praktische Bedeutung. Die meisten derartigen Anstalten (Wege, Strafsen, Brücken, Beleuch-

---

19 R. G. über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung vom 4. Mai 1868, eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 Art. 2.

20 R. G. O. vom 21. Juni 1869. eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg und Baden durch R. G. vom 10. Nov. 1871, in Bayern durch R. G. vom 12. Juni 1872, in Elsafs-Lothringen durch R. G. vom 27. Febr. 1888. Neue Redaktion vom 1. Juli 1883.

21 R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870, eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg und Baden durch R. G. vom 8. Nov. 1871. Neue Redaktion vom 12. März 1894.

tungs- und Löschanstalten, Wasserleitungen u. s. w.) sind der Art, daſs ihre Benutzung niemandem verweigert werden kann, der in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat. Für die Teilnahme an den Armenanstalten ist nicht mehr das Heimatsrecht, sondern der Unterstützungswohnsitz maſsgebend. So bleiben nur gewisse örtliche Stiftungen übrig, deren Genuſs den Gemeindeangehörigen speciell vorbehalten ist. Auch die Verpflichtung, zu den Gemeindelasten beizutragen, erscheint nicht mehr als Folge der Gemeindeangehörigkeit, sondern als Folge des dreimonatlichen Aufenthaltes in der Gemeinde.

Dagegen hat das Gemeindebürgerrecht seine Bedeutung im wesentlichen bewahrt. Nur für Grundstückserwerb und Gewerbebetrieb ist es nicht mehr erforderlich. Aktives und passives Wahlrecht aber und die Verpflichtung zur Übernahme von Gemeindeämtern sind auch ferner an dasselbe geknüpft. Da, wo Heimats- und Bürgerrecht in der Weise identisch erscheinen, daſs alle Heimatsberechtigten, welche gewisse Eigenschaften besitzen, als Bürger betrachtet werden, kommt auch dem Heimatsrecht noch insofern eine Bedeutung zu, als es die Grundlage des Bürgerrechtes bildet.

Die Klasse der Schutzgenossen ist infolge der Reichsgesetzgebung vollständig verschwunden, da niemand mehr einer besonderen Erlaubnis zur Niederlassung in einer Gemeinde bedarf und alle Wirkungen der früheren Schutzgenossenschaft jetzt einfache Wirkungen der Niederlassung sind. Unverändert erhalten hat sich die Klasse der Forensen, ja infolge des Umstandes, daſs der Erwerb von Grundstücken von dem Besitz des Gemeindebürgerrechtes durchaus unabhängig ist, sogar eine erhöhte praktische Bedeutung gewonnen.

Nach Lage der reichsgesetzlichen Vorschriften über Niederlassungs- und Armenrecht besteht keinerlei Bedürfnis mehr, den Erwerb des Heimatsrechtes an einen speciellen Akt der Aufnahme oder Verleihung zu knüpfen. Deshalb sind sämtliche neueren Gemeindegesetzgebungen dem Vorbilde des preuſsischen Rechtes gefolgt und haben für Gemeindeangehörige alle diejenigen Personen erklärt, welche in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben[22]. Diese sind zur Benutzung der Gemeindeanstalten

---

[22] Sächs. rev. St. O. § 14, L. G. O. §§ 14 u. 15, Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 46, Bad. St. O. § 7a. Auch die G. O. § 9a, 9b knüpft das aktive und passive Wahlrecht jetzt an den Wohnsitz, so daſs das Gemeindebürgerrecht wesentlich nur für die Allmendnutzungen von Bedeutung ist. Hess. St. O. Art. 6, L. G. O. Art. 5, S. Weim. G. O. Art. 1, S.-Mein. G. O. Art. 12, 18, S.-Alt. St. O. § 8, D. O. § 4, Braunschw. St. O. § 10, L. G. O. § 12, Old. G. O. Art. 3, Anh. G. O. § 6, Schw.-Sondh. G. O. Art. 17, Schw.-Rud. G. O. Art. 2, 19, Reuſs ä. L. G. O. Art. 20, Reuſs j. L. G. O. Art. 17, Lipp. St. O. § 2, D. G. O. § 2. Auf demselben Standpunkte stehen natürlich auch die neueren preuſsischen Gemeindegesetze. Hess.-Nass. St. O. § 3 L. G. O. § 7, L. G. O. für die östlichen Provinzen § 7, für Schleswig-Holstein § 7. Das gleiche Resultat ergiebt sich nach der Hannov. St. O. § 35, da nach dieser

befugt und nach Ablauf von drei Monaten zur Theilnahme an den Gemeindelasten verpflichtet.

Unter ihnen treten die Gemeindebürger, d. h. diejenigen Personen, welche das aktive und passive Wahlrecht zu den Gemeindeämtern und die Pflicht zur Übernahme derselben besitzen, als bevorrechtigte Klasse hervor. Das Bürgerrecht wird nach einigen neueren Gesetzgebungen durch besondere Akte (Geburt, Verehelichung, Verleihung) erworben [23], während es nach anderen an den Besitz der Gemeindeangehörigkeit in der Weise geknüpft ist, dafs es allen Gemeindeangehörigen zusteht, welche gewisse gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften besitzen [24]. Auch nach diesen neueren Gesetzen ist mitunter die Zahlung eines besonderen Bürgerrechtsgeldes für die Aufnahme in den Bürgerverband oder die Erlegung eines Einkaufsgeldes für die Teilnahme an den Bürgernutzungen vorgeschrieben [25]. Dagegen darf wegen der blofsen Niederlassung reichsgesetzlich eine Abgabe nicht erhoben werden [26].

Die Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz und die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung sind in Bayern nicht eingeführt worden. Deshalb hat dort das Heimatsrecht seine alte Bedeutung, namentlich hinsichtlich der Armenunterstützung bewahrt.

---

die Gemeindeangehörigkeit an das Wohnrecht geknüpft ist, letzteres aber auf Grund der Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes durch blofse Niederlassung erworben wird.

[23] Sächs. rev. St. O. §§ 14 ff., Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 2—10, Bekanntmachung vom 30. März 1886, Hess. St. O. Art. 8, 67 ff., L. G. O. Art. 7, 55 ff. In den hessischen Städten sind aber aufser den Ortsbürgern auch diejenigen männlichen Reichsangehörigen stimmberechtigt, welche dort 2 Jahr den Unterstützungswohnsitz haben, 25 Jahre alt sind und Steuern zahlen (G. vom 1. Juni 1895). S.-Weim. G. O. Art. 16 ff., S.-Alt. St. O. § 9 ff., Braunschw. St. O. §§ 13—15, Anh. G. O. § 50, Schw.-Sondh. G. O. Art. 19 ff., Schw.-Rud. G. O. Art. 22 ff., Reufs j. L. G. O. Art. 17, 24 ff.

[24] Hess.-Nass. St. O. § 5, L. G. O. §§ 10, 11, L. G. O. für die östlichen Provinzen § 39—44, für Schleswig-Holstein § 39—44, Sächs. L. G. O. § 14, Bad. St. O. § 7a, G. O. §§ 9a, 9b, S.-Mein. G. O. Art. 12, 18, S.-Alt. D. O. § 5, Braunschw. L. G. O. § 15, Old. G. O. Art. 5, Anh. G. O. § 115, Lüb. L. G. O. Art. 9—10, Lipp. St. O. §§ 7, 8, D. G. D. O. § 7. Einzelne dieser Gesetze (Baden, S.-Meiningen) unterscheiden überhaupt nicht zwischen Gemeindeangehörigkeit und Gemeindebürgerrecht. — Die Reufs ä. L. G. O. Art. 24 überläfst die Entscheidung der Frage, ob neben der Gemeindeangehörigkeit ein besonders zu erwerbendes Bürgerrecht eingeführt werden soll, statutarischer Feststellung.

[25] Preufs. G. vom 14. Mai 1860, 24, Juni 1861 und 2. März 1867, Hess.-Nass. St. O. § 58, L. G. O. § 42, L. G. O. für die östlichen Provinzen § 72, für Schleswig-Holstein § 72, Sächs. rev. St. O. § 21, Württemb. G. vom 16. Juni 1886 Art. 9, 22 ff., Hess. St. O. Art. 75, L. G. O. Art 63, S.-Weim. G. O. Art. 23, Braunschw. St. O. § 20, Reufs ä. L. G. O. Art. 33—34, Reufs j. L. G. O. Art. 28—32, Lipp. St. O. § 5, D. G. O. § 5.

[26] R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 8.

## § 113.

I. In Bezug auf die Gemeindeverfassung bestehen in Deutschland zwei Systeme. Nach dem einen ist die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene, das zweite kennt dagegen nur eine einzige Form der Gemeindeverfassung, welche für alle Gemeinden gilt. Da, wo eine Verschiedenheit der städtischen und ländlichen Verfassung existiert, ist für die Frage, ob eine Gemeinde als Stadt- oder Landgemeinde anzusehen sei, meist der historische Charakter derselben maſsgebend; seltener hat man die Scheidung in rein mechanischer Weise lediglich nach der Einwohnerzahl vorgenommen.

1. Das erste System ist nach dem Vorgange der preuſsischen Gesetzgebung namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet worden. Es besteht in den östlichen Provinzen Preuſsens, den Provinzen Hannover, Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau, im Königreich Sachsen, im Herzogtum Sachsen-Altenburg, in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von mitteldeutschen Staaten hat das Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha, von süddeutschen Staaten das Königreich Bayern für die rechtsrheinischen Provinzen dasselbe angenommen.

Nach diesem System sind in denjenigen Orten, welche eine städtische Verfassung besitzen, zwei Organe vorhanden: 1. ein kollegialischer Magistrat oder Stadtrat, bestehend aus einem Bürgermeister, dessen Stellvertreter oder einem zweiten Bürgermeister und einer Anzahl von Stadträten; 2. das Kollegium der Stadtverordneten (Bürgervorsteher, Gemeindebevollmächtigte, städtischer Ausschuſs)[1]. — Der Magistrat ist das Organ der Verwaltung, insbesondere steht dem Bürgermeister die Handhabung der Ortspolizei, wenn dafür nicht eine staatliche Behörde existiert, und die Vertretung der Gemeinde nach auſsen zu. Die Stadtverordnetenversammlung hat das Recht der Kontrolle, ihre Zustimmung ist zur Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, zur Einführung neuer Gemeindesteuern, zu wichtigen Akten der Vermögensverwaltung (Veräuſserung von Grundstücken, Aufnahme von Anleihen u. s. w.) und zum Erlaſs von Ortsstatuten erforderlich. Zur Beseitigung von Differenzen zwischen beiden Kollegien sind gemeinsame Sitzungen zulässig. In kleineren Städten hat die Verfassung vielfach eine Vereinfachung erfahren, insofern an die Stelle des kollegialischen Magistrats ein Einzelbeamter tritt.

---

[1] Preuſs. St. O. für die östl. Provinzen §§ 10, 12 ff., für Westfalen §§ 10, 12 ff., G. V. G. für Frankfurt a. M. §§ 2, 23 ff., St. O. für Hessen-Nassau §§ 14 ff., 32 ff., für Schleswig-Holstein §§ 1, 28 ff., G. vom 31. März 1890 § 2, Hann. St. O. §§ 38, 80, Bayr. G. O. Art 71 u. 108, Sächs. rev. St. O. § 37, S. Alt. St. O. § 26 ff., S.-Goth. G. G. §§ 73 u. 101, St. O. für Koburg § 5, Braunschw. St. O. §§ 44 ff., 95 ff., Old. G. O. Art. 10 u. 30, Anh. G. O. §§ 56 ff., Lipp. St. O. §§ 21 ff., Schaumb.-Lipp. St. O. § 4.

Diese Einrichtung ist entweder gesetzlich für kleinere Städte vorgeschrieben oder es steht denselben frei, sie auf dem Wege statutarischer Festsetzung bei sich einzuführen[2]. — Für eine allgemeine Versammlung der Gemeindebürger ist in der städtischen Gemeindeverfassung kein Platz, obwohl einzelne Gemeindeordnungen die Berufung einer solchen in aufserordentlichen Fällen zulassen[3].

Einfacher gestaltet sich die Verfassung der Landgemeinden. Hier steht kein kollegialischer Magistrat, sondern ein einzelner Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Schulze) an der Spitze, welcher alle Verwaltungsbefugnisse besitzt. Er wird in Ausübung seiner Funktionen von einem oder einigen Gehilfen unterstützt, welche auch im Falle der Verhinderung seine Stelle vertreten. Die Funktionen der Stadtverordneten liegen entweder in den Händen eines gewählten Gemeinderates (Gemeindeausschusses) oder, namentlich in kleineren Gemeinden, in denen der Gemeindeversammlung[4]. Auch da, wo ein Gemeindeausschufs besteht, wird für wichtigere Angelegenheiten häufig ein Beschlufs der Gemeindeversammlung gefordert[5]. Etwas abweichend ist die Gemeindeverfassung im rechtsrheinischen Bayern, wo ein kollegialisch organisierter Gemeindeausschufs die Verwaltung führt, neben welchem für Angelegenheiten, die in den Städten zum Geschäftskreis der Gemeindebevollmächtigten gehören, eine Gemeindeversammlung fungieren kann[6], und in Hessen-Nassau, wo in gröfseren Orten über 500 Einwohner ein kollegialer Gemeindevorstand besteht[7].

2. Das zweite System kommt in einer doppelten Gestaltung vor.

a) Nach der einen Gestaltung ist die einheitliche Gemeindeverfassung wesentlich gleichartig mit der vorher geschilderten Landgemeindeverfassung. Diese Form der Verfassung hat sich unter dem Einflufs der französischen Gesetzgebung verbreitet. Sie besteht in der preufsischen Rheinprovinz, in der

---

[2] Diese Form der Verfassung ist für kleinere Städte gesetzlich eingeführt in Sachsen (St. O. für mittlere und kleinere Städte, Art. II u. IV) und Schleswig-Holstein (St. O. §§ 94 ff.), kann hier jedoch statutarisch auch auf gröfsere Städte ausgedehnt werden (Sächs. rev. St. O. §§ 37, 114—116, St. O. für Schleswig-Holstein § 94). Die statutarische Einführung ist aufserdem in der Provinz Westfalen, in kleineren Städten der östlichen Provinzen Preufsens und in der Provinz Hessen-Nassau zulässig (St. O. für Westfalen §§ 72 u. 73, für die östlichen Provinzen §§ 72 u. 73, für Hessen-Nassau § 83).

[3] Bayr. G. O. Art. 122, S. Goth. G. G. § 171.

[4] Preufs. G. vom 14. April 1856 §§ 8 ff., Kr. O. vom 13. Dez. 1872 §§ 22 ff., L. G. O. für Westfalen §§ 23 ff., L. G. O., für Schleswig-Holstein §§ 12 ff., L. G. O. für Hessen-Nassau § 20 ff., 45 ff., 66 ff. Hann. L. G. O. §§ 22, 41, 51, S.-Alt. D. O. §§ 11 ff., S.-Goth. G. G. Art. 70 und 101, S.-Kob. G. G. Art. 70, Braunschw. L. G. O. §§ 19 ff., Old. G. O. Art. 10 u. 31, Anh. G. O. §§ 120 ff., Schw.-Rud. G. O. Art. 134 ff., Lipp. D. G. O. §§ 17 ff., Schaumb.-Lipp. L. G. O. § 23.

[5] S.-Alt. D. O. § 38, S.-Kob. G. G. Art. 75.

[6] Bayr. G. O. Art. 123, 124, 147.

[7] L. G. O. für Hessen-Nassau § 45.

bayrischen Pfalz, im Groſsherzogtum Hessen, in dem gröſsten Teil der thüringischen Staaten, namentlich in dem Groſsherzogtum Sachsen-Weimar, dem Herzogtum Sachsen-Meiningen, in den reuſsischen und schwarzburgischen Fürstentümern und im Fürstentum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden vom Bürgermeister mit Hilfe eines oder mehrerer Beigeordneten geführt. Als zweites Organ neben ihm besteht der gewählte Gemeinderat, der entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter dem eines selbstgewählten Vorsitzenden berät und die Befugnisse der Stadtverordneten besitzt[8].

b) Nach der zweiten Gestaltung, welche jetzt noch im Königreich Württemberg und im Groſsherzogtum Baden besteht, entspricht die Organisation der Gemeinden der städtischen Verfassung. Es bestehen als Organe der Gemeinde: 1. der Gemeinderat (Stadtrat) mit einem Bürgermeister (Schultheiſs) an der Spitze für die Führung der Verwaltung, 2. der Gemeindeausschuſs (Bürgerausschuſs), dem die Befugnis zur Kontrolle, die Mitwirkung bei wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und beim Erlaſs von Ortsstatuten zusteht[9]. In kleineren Gemeinden fungiert statt des Gemeindeausschusses die Gemeindeversammlung.

3. Neben den genannten Organen der Gemeinde kommen Ausschüsse und Deputationen zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Specialzweige des Gemeindewesens (Armenwesen, Schulwesen u. s. w.) vor. Dieselben setzen sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und anderen Gemeindebürgern zusammen[10]. Die Städte, namentlich die gröſseren, sind in Bezirke (Distrikte, Quartiere) geteilt, an deren Spitze Bezirksvorsteher stehen, welche den Bürgermeister oder Magistrat in Ausübung seiner Funktionen zu unterstützen haben. Neben den unmittelbaren Gemeindeorganen, welche ihre Stellung durch den

---

[8] Rhein. St. O. §§ 9, 11 ff., L. G. O. §§ 44 ff., G. O. für die Pfalz Art. 7 u. 46, Hess. St. O. Art. 10 ff., G. vom 26. Mai 1894, L. G. O. Art. 10 u. 11, S.-Weim. G. O. Art. 7, 42 ff., S.-Mein. G. O. Art. 21 ff., Anh. G. O. §§ 56 ff., 120 ff., Schw.-Sondh. G. O. Art. 34 ff., Schw.-Rud. G. O. Art. 38 ff., 120 ff., Reuſs ä. L. G. O. Art. 19 u. 59, Reuſs j. L. G. O. Art. 7 u. 61, Wald. G. O. §§ 9 ff., Hess.-Homb. G. G. Art. 3 ff. Es steht jedoch sowohl in der Rheinprovinz als in Hessen den Städten frei, statutarisch die kollegialische Magistratsverfassung einzuführen (Rhein. St. O. § 66 ff., Hess. St. O. Art. 99 ff.).

[9] Württ. Verw. Ed. §§ 10 ff., G. vom 6. Juli 1849 Art. 5 ff., G. vom 21. Mai 1891 Art. 1 ff., Bad. G. O. §§ 10 ff., St. O. vom 20. Juni 1884 §§ 10 ff. Obgleich Baden eine besondere St. O. besitzt, so ist doch die Verfassung in ihren Grundzügen für alle Gemeinden gleichartig.

[10] Preuſs. St. O. für die östlichen Provinzen § 59, für die Provinz Westfalen § 59, für die Rheinprovinz §§ 59, 77, für Schleswig-Holstein § 66, für Hessen-Nassau § 64, G. V. G. für Frankfurt § 66, Hann. St. O. § 77, Bayr. G. O. Art. 106, Sächs. rev. St. O. §§ 122—123, Bad. St. O. § 19a—e, Hess. St. O. Art. 52 u. 110, L. G. O. Art. 50, S.-Goth. G. G. § 133, Braunschw. St. O. § 111, Anh. G. O. § 80, Reuſs ä. L. G. O. Art. 129, Lipp. St. O. § 77, Schaumb.-Lipp. St. O. § 57.

staatsrechtlichen Akt der Wahl erlangen, fungieren in vielen, namentlich den gröfseren Gemeinden, noch Gemeindebeamte im engeren Sinne, welche vom Magistrat oder Gemeindevorstand angestellt werden.

II. Die Gemeindeverwaltung ist im wesentlichen auf Selbstverwaltungsämter basiert. In kleineren Orten wird sogar das Amt des Gemeindevorstehers (Bürgermeisters, Schulzen) von einem Gemeindebürger als Nebenamt neben anderen Berufsgeschäften verwaltet; es hat entweder den Charakter des reinen Ehrenamtes oder es ist dem Betreffenden dafür eine mäfsige Besoldung ausgeworfen. Die Stellen im Magistrat werden regelmäfsig, die Stellen in den Stadtverordnetenversammlungen, Gemeinderäten, Gemeindeausschüssen und Deputationen ausnahmslos als Neben- und Ehrenämter verwaltet. Besoldete Berufsbeamte sind nur die Bürgermeister der gröfseren Orte und eine Anzahl von Beigeordneten oder Stadträten in sehr grofsen Städten.

Nach allen deutschen Gesetzgebungen ist die Übernahme der Gemeindeämter eine Pflicht für die dazu befähigten Gemeindebürger, denen nicht besondere Exkusationsgründe (Krankheit, höheres Alter, meist 60 Jahre, Staatsdienst, ärztliche Praxis, Bekleidung eines Gemeindeamtes während bestimmter Zeit, dauernde Abwesenheit) zur Seite stehen[11]. Die Folgen der Ablehnung sind Verlust des Stimmrechtes während einer bestimmten Zeit und Geldstrafen, welche in der Regel in der Form erhöhter Steuerbeträge erhoben werden. Die Niederlegung eines Gemeindeamtes ist nur unter denselben Voraussetzungen wie die Ablehnung gestattet. Die Berufsämter können auch von Gemeindebürgern abgelehnt werden, ohne dafs besondere Exkusationsgründe vorhanden sind. — Diesen Grundsätzen steht das Prinzip des französischen Rechtes gegenüber, wonach der Einzelne völlige Freiheit hinsichtlich der Annahme und Ablehnung von Gemeindeämtern besitzt. Dasselbe hat jedoch innerhalb der

---

[11] Preufs. St. O. für die östlichen Provinzen § 74, für Westfalen § 74, für die Rheinprovinz § 79, G. V. G. für Frankfurt a. M. §§ 17 u. 18, St. O. für Schleswig-Holstein §§ 9 u. 10, für Hessen-Nassau § 85, L. G. O. für Westfalen § 78, Kr. O. vom 13. Dez. 1872 § 25, L. G. O. für die östlichen Provinzen § 65, für Schleswig-Holstein § 65, für Hessen-Nassau § 36, Hann. St. O. §§ 31, 43, 89, L. G. O. §§ 31, 32, 57, 66, Kr. O. für Hannover § 33, für Hessen-Nassau § 36, für Schleswig-Holstein § 25, Bayr. G. O. Art. 174, Sächs. rev. St. O. §§ 47, 48, 85, 127, St. O. für mittlere und kleine Städte § 5, L. G. O. §§ 38, 39, 60, Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 15—19, Bad. G. O. §§ 18a u. 40, St. O. § 7c, Hess. St. O. Art. 112, L. G. O. Art. 87, S.-Weim. G. O. Art. 61, 62, 75, S.-Mein. G. O. Art. 93, S.-Alt. D. O. § 18, St. O. §§ 35, 36, S.-Goth. G. G. §§ 93 u. 112, S.-Kob. G. G. Art. 95 u. 112, Nachtrag zur St. O. für Koburg vom 6. Febr. 1875 § 31, Braunschw. St. O. §§ 22 u. 23, L. G. O. §§ 35 u. 36, Old. G. O. Art. 7, Anh. G. O. §§ 47 u. 48, Schw.-Sondh. G. O. Art. 52, Schw.-Rud. G. O. Art. 37, 76 u. 142, Reufs ä. L. G. O. Art. 75, 88 (G. vom 6. Mai 1884), Reufs j. L. G. O. Art. 78, 89, Lipp. St. O. § 14, D. G. O. §§ 13, 14, Schaumb.-Lipp. St. O. § 25, L. G. O. § 64, Wald. G. O. § 21.

deutschen Einzelstaaten nur in der bayrischen Pfalz[12] Eingang gefunden.

III. Die Besetzung der Gemeindeämter findet regelmäfsig durch Wahlen statt. Die Wahl der Gemeindevertreter (Stadtverordneten, Gemeinderäte) erfolgt unmittelbar durch die Bürgerschaft; Bürgermeister, Beigeordnete und Magistratsmitglieder werden entweder von der Bürgerschaft oder von der Gemeindevertretung, die Bürgermeister auch wohl von einem durch Magistrat und Stadtverordneten gebildeten Wahlkollegium gewählt. Die Wahlperiode beträgt für die Gemeindevertretung 3—6 Jahre, für die Bürgermeister und Magistratsmitglieder 6, 9, 12 Jahre. Besoldete Berufsbeamte, insbesondere Bürgermeister, können nach den meisten Gesetzgebungen auch auf Lebenszeit gewählt werden. In Württemberg werden alle Gemeindevorsteher auf Lebenszeit gewählt[13].

Die Bestimmungen über das Wahlrecht und Wahlverfahren sind aufserordentlich verschieden. Das aktive Wahlrecht steht den Gemeindebürgern oder, wo ein specifischer Unterschied zwischen Gemeindebürgerrecht und Gemeindeangehörigkeit nicht besteht, denjenigen Gemeindeangehörigen zu, welche gewisse, gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften besitzen. Voraussetzungen der Ausübung des Stimmrechtes sind: männliches Geschlecht — doch wird auch Bürgerwitwen und Hauseigentümerinnen ein Stimmrecht eingeräumt —, ein gewisses Alter, Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Selbständigkeit, Zahlung eines bestimmten Steuerbetrages, in den Landgemeinden Besitz von Grundstücken. Ausgeschlossen sind Personen, die sich in Konkurs oder unter Vormundschaft befinden oder Armenunterstützung erhalten. Aufser den eigentlichen Gemeindebürgern werden auch Forensen, welche einen besonders hohen Steuerbetrag entrichten, und juristische Personen, die in der Gemeinde ihr Domizil haben, zur Wahl zugelassen. Zum Zweck der Wahl werden die Wahlberechtigten häufig in Steuerklassen geteilt; aufserdem kommen Abstufungen des Stimmrechtes nach Mafsgabe der Steuerzahlung und in den Landgemeinden auch nach Art und Mafs des Grundbesitzes vor. Das passive Wahlrecht ist an ähnliche Bedingungen wie das aktive geknüpft. Ausgeschlossen von Gemeindeämtern sind die Mitglieder der staatlichen Aufsichtsbehörden, auch wohl Geistliche und Lehrer. Die andern Staatsdiener bedürfen zur Übernahme von Gemeindestellen nach einzelnen Gesetzgebungen der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde. Nahe verwandte oder verschwägerte Personen sollen nicht zu gleicher Zeit Mitglieder des Magistrates oder Gemeinderates sein.

Die gröfseren Städte sind zum Zweck der Wahlen für den Gemeinderat oder die Stadtverordnetenversammlung in Bezirke geteilt. Selbstverständlich gelten die in einem Bezirke gewählten

---

[12] G. O. für die Pfalz Art. 58, 118, 121, G. vom 17. Juni 1896 Art. III.
[13] Württ. G. vom 21. Mai 1891 Art. 1.

Mitglieder nicht als Vertreter des betreffenden Bezirkes, sondern als Organe der gesamten Gemeinde. Die Wahlen erfolgen teils mit absoluter, teils mit relativer Majorität. Die Abstimmung ist nach einzelnen Gemeindeordnungen öffentlich, nach anderen geheim. Die Wahlprüfungen geschehen entweder durch die Gemeindeorgane selbst oder durch die staatlichen Aufsichtsbehörden.

Nur ganz ausnahmsweise ist von dem Grundsatz der Wahl abgegangen und die Bestellung der Gemeindebeamten staatlichen Organen übertragen worden[14]. Die Bestellung des ländlichen Schulzen durch die Gutsherrschaft oder die Verbindung des Schulzenamtes mit gewissen Gütern (sogenannte Erb- oder Lehnsschulzen) ist durch die Gesetzgebung dieses Jahrhunderts völlig beseitigt worden[15].

## § 114.

Die Aufsichtsbefugnisse, welche dem Staate über die Gemeinden zustehen, haben teils den Zweck, die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse durch die Gemeinde mit den staatlichen Gesetzen und den Forderungen des Staatslebens im Einklang zu erhalten, teils für die Erhaltung und richtige Verwendung des Gemeindevermögens Sorge zu tragen. Die Handhabung der staatlichen Aufsicht liegt in den Händen der Staatsverwaltungsbehörden, welche jedoch in neuerer Zeit meist durch Elemente der Selbstverwaltung verstärkt sind. An die Aufsichtsorgane gehen alle Beschwerden einzelner gegen Beschlüsse und Verfügungen der Gemeindebehörden. Dieselben können aber gegen gesetzwidrige Beschlüsse der Gemeindeorgane auch von Amtswegen einschreiten, in einzelnen Gesetzgebungen ist dem Gemeindevorstand die Verpflichtung auferlegt, wenn er Bedenken gegen die Gesetzmäſsigkeit eines Beschlusses der Gemeindeorgane hat, die Ausführung zu sistieren und darüber an die vorgesetzte Behörde zu berichten[1].

Ein Ausfluſs der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden ist die Bestätigung der Gemeindebeamten. Eine solche Be-

---

[14] In Frankfurt a. M. wird der erste Bürgermeister aus drei präsentierten Kandidaten vom Könige auf 12 Jahre ernannt (G. V. G. § 40). In der Rheinprovinz wird das Amt des Gemeindevorstehers jetzt durch Wahl besetzt, doch fungiert, wenn die Gemeinde für sich allein einen Bürgermeistereibezirk bildet, der Bürgermeister auch als Gemeindevorsteher (Kr. O. § 23). In Württemberg ist an die Stelle der früher bestehenden Ernennung jetzt ebenfalls die Wahl getreten (G. vom 21. Mai 1891 Art. 1).

[15] In den östlichen Provinzen Preuſsens allerdings erst durch die Kr. O. vom 13. Dez. 1872 §§ 36 ff., in Posen sogar erst durch L. G. O. §§ 82 ff.

[1] In Preuſsen unterliegen diese Fragen der Entscheidung der Verwaltungsgerichte (Zust. G. vom 1. Aug. 1883 §§ 15, 29, Hess.-Nass. St. O. § 88, L. G. O. § 112, L. G. O. für die östlichen Provinzen §§ 88, 140, für Schleswig-Holstein §§ 88, 140). Auch Bayern und Württemberg gestatten in Fragen der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden die Beschreitung des Verwaltungsstreitverfahrens (Bayr. G. vom 8. Aug. 1878 Art. 10 Nr. 2, Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13.

stätigung ist entweder nur für die Bürgermeister und Beigeordneten oder auch für die Stadträte, namentlich die besoldeten, erforderlich. Die Verweigerung der Bestätigung kann entweder nach freiem Ermessen oder darf nur aus gesetzlich bestimmten Gründen (Mangel an den gesetzlich vorgeschriebenen Eigenschaften oder Verlust der allgemeinen Achtung) erfolgen. Die Folge der Nichtbestätigung ist die Vornahme einer Neuwahl. Bei wiederholter Nichtbestätigung tritt die Verwaltung der Stelle durch einen staatlichen Kommissar ein[2].

Aufserdem steht der Regierung die Bestätigung der Ortsstatuten und Genehmigung der wichtigeren Akte der Finanzverwaltung (Aufnahme von Anleihen, Veräufserung von Gemeindevermögen, Einführung von neuen Steuern oder Änderung des bisherigen Steuermafsstabes) zu. Sie hat ferner die Befugnis, die Gemeinden zwangsweise zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, namentlich Ausgaben, welche der Gemeinde gesetzlich obliegen, in den Haushaltsetat derselben einzustellen, wenn die Gemeinde selbst unterläfst dies zu thun. In einer Reihe von Staaten besitzt sie das Recht, die Stadtverordneten oder die Gemeindevertretung aufzulösen[3]. Sie kann endlich beim Nichtzustandekommen der Gemeindewahlen oder mangelhafter Geschäftsführung eine kommissarische Verwaltung der Gemeinde anordnen[4].

---

[2] Preufs. St. O. für die östlichen Provinzen § 33, für Westfalen § 33, für die Rheinprovinz § 32, G. V. G. für Frankfurt a. M. § 42, St. O. für Schleswig-Holstein §§ 32 u. 33, für Hessen-Nassau § 36, L. G. O. für Westfalen § 38, für die östlichen Provinzen §§ 84, 125, 134, für Schleswig-Holstein §§ 84, 125, 134, für Hessen-Nassau § 55, Hann. St. O. § 55, L. G. O. §§ 26 bis 30, dazu preufs. Erlafs vom 8. Mai 1867, Preufs. G. vom 26. April 1869 § 2, Preufs. Zust. G. vom 1. Aug. 1883 §§ 7, 13, 24, Kr. O. für die östlichen Provinzen § 26, für Hann. §§ 31, 32, für Hess.-Nass. §§ 34, 35, für Westfalen §§ 25, 26, für die Rheinprovinz § 23, für Schleswig-Holstein §§ 22, 23, Bayr. G. O. Art. 78 u. 126, G. O. für die Pfalz Art. 57, Sächs. rev. St. O. § 92, St. O. für mittlere und kleine Städte § 6, L. G. O. § 61, Württemb. G. vom 21. Mai 1891 Art. 1, 5, 6, Hess. St. O. Art. 34 u. 104, L. G. O. Art. 34, S.-Weim. G. O. Art. 74, S.-Mein. G. O. Art. 34, S.-Alt. G. vom 16 März 1868 Nr. 5, D. O. §§ 15 u. 59, St. O. § 55, S.-Goth. G. G. § 111, S.-Kob. G. G. Art. 111, St. O. für Koburg § 141, Braunschw. St. O. § 71, Old. G. O. Art. 30 u. 31, G. vom 9. April 1894, Anh. G. O. § 103, 129, Schw.-Sondh. G. O. Art. 63, Schw.-Rud. G. O. Art. 70 u. 145, Reufs ä. L. G. O. Art. 14, 83 u. 159 (G. vom 6. Mai 1884), G. vom 30. Jan. 1892, Reufs j. L. G. O. Art. 161, Lipp. St. O. § 66, D. G. O. § 47, Schaumb.-Lipp. St. O. § 44, L. G. O. § 37, Wald. G. O. § 64. — In Baden besteht kein Bestätigungsrecht.

[3] Dieses Recht besteht z. B. in den älteren preufsischen Provinzen; ferner in Schleswig-Holstein, der Provinz Hessen-Nassau, im Grofsherzogtum Hessen, in S.-Meiningen, in Braunschweig; dagegen nicht in Bayern, Württemberg, Baden und Hannover.

[4] Am weitesten geht in dieser Beziehung das württembergische G. vom 24. Jan. 1855.

## 4. Die Bezirke, Kreise und Provinzen.

### § 115.

Die Gliederung der deutschen Staaten in Bezirke ist naturgemäſs je nach der Gröſse derselben auſserordentlich verschieden. Während der preuſsische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke oder Ämter findet, besteht zwischen den Centralbehörden und den Gemeinden in den Mittelstaaten nur eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden. Das Fürstentum Reuss ä. L. bildet sogar nur einen einzigen Verwaltungsbezirk.

I. Die Bezirke, in welche die deutschen Territorien für die Zwecke der Verwaltung zerfielen, hatten früher meist den Charakter reiner Staatsverwaltungsbezirke. Allerdings kommen einzelne Anfänge kommunaler Organisation in diesen Bezirken auch schon in früheren Jahrhunderten vor, so z. B. die brandenburgisch-preuſsische Kreisverfassung und die württembergische Einrichtung der Amtskörperschaften[1]. Im wesentlichen beruht aber die Ausgestaltung der betreffenden Bezirke zu Kommunalverbänden höherer Ordnung erst auf der Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts. Durch die älteren Gesetze dieser Art, die unverkennbar unter französischem Einflusse standen, wurden kommunale Vertretungen geschaffen, welche etwa die Stellung eines französischen conseil einnahmen. Sie besaſsen eine entscheidende Mitwirkung nur in kommunalen Angelegenheiten, d. h. bei der Verwaltung des Kommunalvermögens und gewisser vom Kommunalverbande errichteter Anstalten und Verkehrsmittel (Wege, Brücken, Armen- und Krankenhäuser, Schulen, Kreditinstitute u. s. w.). Sie hatten auſserdem die Befugnis, auf Verlangen der Staatsregierung Gutachten über Gegenstände der Gesetzgebung und Verwaltung abzugeben, und konnten Petitionen und Beschwerden an dieselbe richten. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse in diesen Bezirken blieb dagegen den Staatsbehörden vorbehalten.

Erst durch die Reformgesetzgebung der letzten Jahrzehnte ist auch eine Umgestaltung der Staatsverwaltung in den fraglichen Bezirken vorgenommen worden. Während die Staatsbehörden bisher lediglich aus staatlichen Berufsbeamten bestanden, sind nunmehr neue Elemente in dieselben eingeführt worden, welche ihre Ämter als Selbstverwaltungs- und Ehrenämter verwalten. Diese Personen haben nicht nur bei der Vermögens- und Anstaltsverwaltung, sondern auch bei der Ausübung obrigkeitlicher Funk-

---

[1] Auch in anderen Territorien finden sich Ansätze zu einer solchen, die aber nicht zur Entwicklung gelangt sind, z. B. in Kursachsen. Vgl. Bornhak in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. LVI S. 126 ff.

tionen, namentlich bei der Verwaltungsjurisdiktion und der Kommunalaufsicht mitzuwirken. Abgesehen von einigen Einrichtungen, welche im Jahre 1848 hergestellt, aber bald wieder beseitigt wurden[2], hat zuerst das Groſsherzogtum S.-Weimar im Jahre 1850 in seinen Bezirksausschüssen derartige Organe mit obrigkeitlichen Funktionen geschaffen. Unter dem Einfluſs der weimarischen Gesetzgebung sind ähnliche Institutionen in einzelnen anderen thüringischen Staaten, namentlich in den beiden reuſsischen Fürstentümern eingeführt worden. Im Anfang der sechziger Jahre hat Baden eine gleichartige Einrichtung in seinen Bezirksräten erhalten. Vor allem aber ist in Preuſsen nach Gründung des norddeutschen Bundes eine umfassende Reform der gesamten Verwaltung in Angriff genommen. Unter dem Einfluſs der preuſsischen Reformbestrebungen stehen die Einrichtungen, welche im Königreich Sachsen, im Groſsherzogtum Hessen und im Herzogtum Braunschweig geschaffen worden sind.

II. Die heutige Verwaltungsorganisation für Bezirke, Kreise und Provinzen weist in den einzelnen deutschen Staaten erhebliche Verschiedenheiten auf.

1. Die betreffenden Bezirke sind entweder reine Staatsverwaltungsbezirke oder sie haben eine Organisation als Kommunalverbände erhalten, besitzen also ein eigenes Vermögen und Befugnisse auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, wie ihnen auch öffentlichrechtliche Verpflichtungen obliegen.

2. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse gilt als Sache des Staates. Die Organisation der Staatsbehörden ist aber verschieden gestaltet. Dieselben haben teils eine kollegialische, teils eine bureaumäſsige Verfassung. Sie bestehen entweder lediglich aus staatlichen Berufsbeamten oder sind aus solchen und Elementen der Selbstverwaltung zusammengesetzt. Letztere gehen in der Regel aus Wahlen der kommunalen Vertretungen hervor, doch kommt auch eine anderweite Bestellung (Ernennung durch Staatsbeamte aus einer Vorschlagsliste, Wahl durch die für die Landtagswahlen gewählten Wahlmänner) vor. Ihre Ämter haben den Charakter von Ehrenämtern.

3. Die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der Kommunalverbände liegt in den Händen der kommunalen Vertretungen und Ausschüsse. Die Mitglieder derselben sind Elemente der Selbstverwaltung; ihre Ämter haben den Charakter von Ehrenämtern. Bei der Verwaltung sehr groſser Vermögenskomplexe werden von dem Kommunalverbande einzelne besoldete Berufsbeamte (Landesdirektoren u. s. w.) angestellt.

Bei der Verschiedenheit, welche die deutschen Staaten sowohl hinsichtlich ihrer Gröſse und infolgedessen hinsichtlich ihrer Verwaltungseinteilung, als auch hinsichtlich ihrer Verwaltungsorgani-

[2] Zu diesen gehören z. B. die kurhessischen Bezirksausschüsse (G. vom 31. Oktober 1848).

sation aufweisen, läſst sich eine zusammenfassende Darstellung derselben nicht geben. Für eine korrekte Behandlung derselben ist es vielmehr unerläſslich, auf die Verhältnisse der einzelnen Staaten genauer einzugehen.

## § 116.

I. In Preuſsen fand im Jahre 1808 eine vollständige Reorganisation der Behörden statt. Die damals geschaffenen Einrichtungen sind bis in die neueste Zeit hinein die Grundlage der preuſsischen Verwaltung geblieben[1]. Der Staat wurde in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise eingeteilt. An die Spitze jeder Provinz trat ein Oberpräsident, dem eine Anzahl von Räten zur Unterstützung beigegeben war. Den Oberpräsidenten wurden einzelne speciell bezeichnete Angelegenheiten zur eigenen Erledigung überlassen. Im übrigen fungierten dieselben als ständige Kommissarien des Ministeriums in den Provinzen und übten gewisse Oberaufsichtsbefugnisse aus. Doch pflegte der Oberpräsident der Provinz meist auch Präsident der an seinem Amtssitze befindlichen Regierung zu sein. Die Organisation der Oberpräsidien war bureaumäſsig. Die Verwaltung der Regierungsbezirke wurde Regierungen als Landeshoheits-, Landespolizei- und Landesfinanzbehörden übertragen. Sie hatten den Charakter von Kollegialbehörden und zerfielen in drei bis vier Abteilungen: Abteilung des Innern, Abteilung für Kirchen- und Schulwesen, Abteilung für Domänen, Forsten und direkte Steuern und, da wo keine besonderen Provinzialsteuerdirektionen bestanden, Abteilung für indirekte Steuern. Als Organe der Kreisverwaltung wurden die Landräte beibehalten, obwohl zeitweilig die Absicht bestanden hatte, an Stelle des präsentierten Landrates einen vom König ernannten Kreisdirektor zu setzen, der die Stellung eines französischen Souspräfekten haben sollte[2]. Die Landräte sollten grundsätzlich den Rittergutsbesitzern, in den westlichen Provinzen (Rheinland, Westfalen) wenigstens den Groſsgrundbesitzern des Kreises entnommen und auf Grund einer Präsentation der Kreisstände ernannt werden. Doch kam in Ermangelung geeigneter Kandidaten auch eine Besetzung des Amtes mit Berufsbeamten vor. In Posen wurde das Präsentationsrecht suspendiert. Den Regierungen wollte man landständische Reprä-

[1] Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden, vom 16. Dez. 1808, Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden vom 26. Dez. 1808. — Die Grundzüge dieser Organisation wurden beibehalten in der durch die Vergröſserung des Staates veranlaſsten V. vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden. Dienstinstruktion für die Oberpräsidenten. Konsistorien, Regierungen und Medicinalkollegien vom 23. Okt. 1817, Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dez. 1825, Kabinettsordre vom 31. Dez. 1825, Abänderung der Organisation der Provinzialbehörden betr.

[2] Dieser Gedanke wurde namentlich von Hardenberg vertreten und fand seinen Ausdruck in dem sogenannten Gendarmerieedikt vom 30. Juli 1812.

sentanten beiordnen[3], welche von den Provinzialständen vorgeschlagen, vom Könige ernannt werden und als Mitglieder mit vollem Stimmrecht innerhalb des Kollegiums fungieren sollten. Der Plan kam jedoch nicht zur Ausführung. Auch die beabsichtigte Reorganisation der Kreis- und Provinzialverfassung blieb vorläufig auf sich beruhen[4].

Erst die zwanziger Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts brachten eine Reihe von Gesetzen, welche sich auf die Provinzial- und Kreisstände bezogen[5]. Dieselben wurden hinsichtlich ihrer Funktionen auf dem Fuſse eines französischen conseil, in ihrer Zusammensetzung auf durchaus altständischer Basis errichtet. Den Provinzialständen wurde die Beratung der Provinzial- und, solange keine Reichsstände existierten, auch der allgemeinen Gesetze übertragen; sie hatten das Recht, Bitten und Beschwerden vorzubringen und es stand ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten zu. Sie setzten sich aus drei Ständen zusammen, von denen der erste die mit Virilstimmen versehenen Grafen, Herren und Stifter und die Repräsentanten der Ritterschaft, der zweite die Vertreter der Städte und der dritte die der übrigen Grundbesitzer umfaſste. Für die Besorgung der auf das Provinzialvermögen bezüglichen laufenden Verwaltungsgeschäfte wurden später provinzialständische Ausschüsse geschaffen[6]. Auch die Kreisstände waren in Rittergutsbesitzer, denen meist Virilstimmen zustanden, Deputierte der Städte und Landgemeinden gegliedert und besaſsen ausschlieſslich beratende und vermögensverwaltende Funktionen.

Eine vollständige Umgestaltung dieser Verhältnisse wurde durch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisordnung vom 11. März 1850 vorgenommen. Diese beseitigte die ständische Gliederung der kommunalen Körperschaften, beschränkte aber die Funktionen der neugebildeten Organe ebenfalls auf Beratung und Vermögensverwaltung, auſserdem übertrug sie den höheren kommunalen Organen die Aufsicht über die niederen. Sie

[3] V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden vom 26. Dez. 1808 §§ 17 ff.

[4] Nach dem Gendarmerieedikt sollte die Kreisverwaltung, deren Befugnisse sich übrigens wesentlich auf die Verwaltung des Kreisvermögens beschränkten, aus dem Kreisdirektor, dem Stadtrichter der Kreisstadt und sechs Kreisdeputierten bestehen, die von den Rittergutsbesitzern, den Städten und den Landgemeinden gewählt wurden. Die Einführung und Reform von Provinzialständen wurde durch die V. vom 22. Mai 1815 über die zu bildende Repräsentation des Volkes zugesichert.

[5] Allgemeines G. wegen der Provinzialstände vom 5. Juni 1823, mit besonderen Gesetzen für die einzelnen Provinzen, und zwar für Brandenburg, Preuſsen und Pommern vom 1. Juli 1823, für Schlesien, Sachsen, Posen, Westfalen und die Rheinprovinz vom 27. März 1824. — Kreisordnungen für Brandenburg und Pommern vom 17. August 1825, für Sachsen vom 17. Mai 1827, für Schlesien vom 2. Juni 1827, für die Rheinprovinz und Westfalen vom 13. Juli 1827, für Preuſsen vom 27. März 1828, für Posen vom 20. Dez. 1828.

[6] Gesetze für die einzelnen Provinzen vom 21. Juni 1842.

wurde jedoch schon bald nach ihrem Erlasse wieder aufgehoben[7] und ist praktisch niemals in Wirksamkeit getreten. So blieb die alte Behörden- und Kommunalorganisation des preufsischen Staates weiter bestehen. Dieselbe wurde auch in den neu erworbenen Landesteilen eingeführt, sowohl in den hohenzollernschen Fürstentümern[8], als in den im Jahre 1866 mit Preufsen vereinigten Gebietsteilen[9].

Eine durchgreifende Reorganisation im Sinne einer Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse hat erst die neueste preufsische Verwaltungsgesetzgebung gebracht. Diese begann im Jahre 1872 mit einer Reform der Kreisverfassung[10]. Die gutsherrliche Polizei wurde beseitigt und die Ausübung der ortspolizeilichen Funktionen Amtsvorstehern übertragen. Die Zusammensetzung der Kreistage erfuhr wesentliche Modifikationen; in den aus Wahlen derselben hervorgegangenen Kreisausschüssen entstand innerhalb der Kreise ein neues auf Elemente der Selbstverwaltung basiertes Organ, welches einen bedeutenden Anteil an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse erhielt. In den Jahren 1875 und 1876 erfolgte die Reform der Bezirks- und Provinzialverwaltung und die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit[11]. Die Provinziallandtage sollten künftighin aus Wahlen der Kreistage hervorgehen. Als Organ der obrigkeitlichen Verwaltung in Regierungsbezirk und Provinz wurden Bezirksrat, Bezirksverwaltungsgericht und Provinzialrat errichtet. Alle diese Behörden setzten sich aus vom König ernannten staatlichen Berufsbeamten

---

[7] G. vom 24. Mai 1853.

[8] V. vom 7. Januar 1852 und 18. Januar 1854.

[9] Die Behördenorganisation wurde geregelt für Hannover durch V. vom 8. April 1867 und 5. April 1869, für Hessen-Nassau durch V. vom 22. Febr., 24. Juni und 9. Sept. 1867 und 7. Dez. 1868, für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867 und 20. Juni 1868, die provinzial- bezw. kommunalständische Verfassung für Hannover durch V. vom 22. Aug. 1867, für den Regierungsbezirk Kassel durch V. vom 20. Sept. 1867, für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Wiesbaden durch V. vom 26. Sept. 1867, die Kreisverfassung für Hannover durch V. vom 12. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Kassel durch V. vom 9. Sept. 1867, für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Wiesbaden durch V. vom 26. Sept. 1867. In Lauenburg war schon durch G., betr. die anderweite Einrichtung der Staatsverwaltungsbehörden, vom 7. Dez. 1872 ein Landratsamt für das ganze Land errichtet, welchem die Funktionen der ehemaligen Landesregierung übertragen wurden. Durch G. vom 23. Juni 1876 wurde das Land als Kreis „Herzogtum Lauenburg“ der Provinz Schleswig-Holstein einverleibt. Zur Provinz Hannover gehört nach dem G. vom 13. Dez. 1873 auch das Jahdegebiet.

[10] Kreisordnung vom 13. Dez. 1872. Dieselbe ist durch G. vom 18. Juni 1876 auch in den Grafschaften Wernigerode, Stolberg-Stolberg und Stolberg-Rofsla, wo sie ursprünglich nicht galt, eingeführt worden.

[11] Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875, G., betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden, vom 26. Juli 1876.

und aus solchen Personen zusammen, welche von den Provinzialvertretungen gewählt wurden und den Charakter von Organen der Selbstverwaltung besaſsen. Bezirksrat und Provinzialrat fungierten für die Angelegenheiten der reinen Verwaltung (die sogenannten Beschluſssachen), das Bezirksverwaltungsgericht für die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Für die höchstinstanzliche Jurisdiktion in Verwaltungssachen wurde ein Oberverwaltungsgericht geschaffen. Diese Organisationen gelangten jedoch zunächst nur in den östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme der Provinz Posen und mit gewissen Modifikationen in den hohenzollernschen Landen[12] zur Einführung. Die Ausdehnung derselben auf die westlichen und die neuen Provinzen des Staates war zwar in baldige Aussicht genommen, erfuhr aber unter dem Einfluſs verschiedener politischer Strömungen eine langjährige Verzögerung. Zunächst wurde in den Jahren 1880 und 1881 eine Modifikation und Ergänzung der betreffenden Verwaltungsgesetze vorgenommen, welche jedoch die wesentliche Grundlage derselben unberührt lieſs[13]. Erst im Jahre 1883 kam es zu einer eingehenderen Revision derselben, deren hauptsächlichstes Resultat die Verschmelzung von Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde, dem sogenannten Bezirksausschuſs, war[14]. Nunmehr erfolgte die Einführung der neuen Verwaltungsorganisation in den übrigen Provinzen des Staates und zwar der Reihe nach in Hannover[15], Hessen-Nassau[16], Westfalen[17], Rheinprovinz[18], Schleswig-Holstein[19] und Posen[20]. In Helgoland ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und das Zuständigkeitsgesetz eingeführt

---

[12] Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873.

[13] G. über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. G. zur Abänderung und Ergänzung des Gesetzes, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren und Einführung derselben in dem gesamten Umfang der Monarchie, vom 2. Aug. 1880. Neue Redaktion vom 2. Aug. 1880. Abänderung der Kreisordnung durch G. vom 19. März 1881, der Provinzialordnung durch G. vom 22. März 1881. Neue Redaktion der Kreisordnung vom 19. März 1881, der Provinzialordnung vom 22. März 1881.

[14] G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Verw. Org. G.). G. über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 (Zust. G.).

[15] Kreisordnung vom 6. Mai 1884. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 7. Mai 1884.

[16] Kreisordnung vom 7. Juni 1885. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 8. Juni 1885. V. vom 16. Dez. 1887.

[17] Kreisordnung vom 31. Juli 1886. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 1. August 1886.

[18] Kreisordnung vom 30. Mai 1887. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 1. Juni 1887.

[19] Kreisordnung vom 26. Mai 1888. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 27. Mai 1888.

[20] G. über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen vom 19. Mai 1889. V. vom 5. Nov. 1889.

und die Insel in Bezug auf die staatliche Verwaltung der Provinz Schleswig-Holstein und dem Kreise Süderditmarschen zugeteilt, mit dem Kommunalverbande der Provinz und des Kreises aber nicht vereinigt worden[21].

II. Nach Durchführung der Reform in allen Provinzen besteht in Preufsen folgende Organisation der Verwaltung[22].

Der preufsische Staat zerfällt für die Zwecke der Verwaltung in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise. Provinzen und Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden, die Regierungsbezirke den von blofsen Staatsverwaltungsbezirken. In den meisten Provinzen besteht innerhalb der Kreise noch eine weitere Unterabteilung. Aufserhalb des Provinzialverbandes befindet sich die Stadt Berlin[23]. Andere gröfsere Städte stehen zwar innerhalb des Provinzial- aber aufserhalb des Kreisverbandes[24].

1. Als staatliche Organe, welche mit den Befugnissen der obrigkeitlichen Verwaltung ausgestattet sind, fungieren teils staatliche Berufsbeamte, teils Behörden, welche sich aus solchen und Elementen der Selbstverwaltung zusammensetzen. Diese Organe sind der Oberpräsident und der Provinzialrat; der Regierungspräsident, die Bezirksregierung und der Bezirksausschufs; der Landrat und der Kreisausschufs.

Der Oberpräsident[25] steht an der Spitze der Verwaltung der Provinz. Er erledigt die ihm speciell überwiesenen Geschäfte, ist ständiger Kommissar des Ministeriums und führt die Oberaufsicht über die Verwaltung. Ihm ist ein Oberpräsidialrat und eine Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern beigegeben, die Organisation der Oberpräsidien ist rein bureaumäfsig. Der Provinzialrat[26] besteht: 1. aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, 2. aus einem vom Minister des Innern ernannten höheren Verwaltungsbeamten, und 3. aus fünf Mitgliedern, welche vom

---

21 G. vom 18. Febr. 1891 §§ 2, 3.

22 Über die jetzige preufsische Verwaltungsorganisation vgl. M. v. Brauchitsch, Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung für die Provinzen Preufsen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen. Berlin 1876. Neuere Auflagen unter dem Titel: Die neuen preufsischen Verwaltungsgesetze, nach des Verfassers Tode herausgegebenen von Studt und Braunbehrens Bd. I 14. Aufl. 1896, Bd. II 13. Aufl. 1896; mit Ergänzungsbänden für Westfalen, Rheinprovinz, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Posen Bd. III 13. Aufl. 1896, Bd. IV 12. Aufl. 1896. v. Stengel, Die Organisation der preufsischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884.

23 Verw. Org. G. § 1.

24 Zur Ausscheidung aus dem Kreisverbande sind in den meisten Provinzen Städte mit 25000 Einwohnern berechtigt (Kr. O. für die östl. Provinzen § 4, für Hannover § 4, für Hessen-Nassau § 4, für Schleswig-Holstein § 4), in Westfalen Städte mit 30000 Einwohnern (Kr. O. § 4), in der Rheinprovinz Städte mit 40000 Einwohnern (Kr. O. § 4).

25 Verw. Org. G. §§ 8, 9.

26 Verw. Org. G. §§ 10—15. G. für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 Art. V.

Provinzialausschusse (in Hessen-Nassau vom Provinziallandtage) aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Provinzialangehörigen gewählt werden.

Im Regierungsbezirk fungieren als ständige Organe der Regierungspräsident und die Bezirksregierung[27]. Die Verbindung des Amtes des Oberpräsidenten mit dem des Regierungspräsidenten ist nicht mehr zulässig. Die Regierung zerfällt in mehrere Abteilungen und hat den Charakter einer Kollegialbehörde; die Abteilung des Innern ist jedoch aufgelöst und ihre Geschäfte sind auf den Regierungspräsidenten übertragen worden. Der Bezirksausschufs[28] besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder werden vom Könige ernannt; von diesen mufs eines zum Richteramt, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein. Aus der Zahl dieser Mitglieder ernennt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Die vier anderen Mitglieder werden aus den Einwohnern des Sprengels durch den Provinzialausschufs (in Hessen-Nassau durch den Provinziallandtag) gewählt.

Die Leitung der Kreisverwaltung steht dem Landrat zu. Der Landrat wird vom Könige ernannt. Das frühere Präsentationsrecht der Kreistage ist in ein blofses Vorschlagsrecht verwandelt worden; die Vorschläge können sich nur auf solche Personen erstrecken, welche dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Wohnsitz und Grundbesitz angehören. Die Befähigung zum Landratsamt besitzen diese Personen, wenn sie vier Jahre entweder als Referendare oder in Selbstverwaltungsämtern thätig gewesen sind, andere Personen dagegen nur auf Grund der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst[29]. Zur Stellvertretung des Landrates werden vom Kreistage zwei Kreisdeputierte gewählt[30]. Der Kreisausschufs besteht aus dem Landrat und sechs Mitgliedern, welche vom Kreistage aus der Mitte der Kreisangehörigen gewählt werden. Er hat das Recht, einen Syndikus mit beratender Stimme aus der Zahl derjenigen Personen zu bestellen, welche die Befähigung zum höheren Richteramt besitzen[31]. — In denjenigen Städten, welche einen eigenen Kreis bilden, tritt an die Stelle des Kreisausschusses ein Stadtaus-

[27] Verw. Org. G. §§ 17—27.

[28] Verw. Org. G. §§ 28—35. G. für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 Art. V.

[29] Kr. O. für die östl. Prov. § 74, für Hann. § 22, für Hess.-Nass. § 24, für Westfalen § 30, für die Rheinpr. § 30, für Schleswig-Holstein § 66.

[30] Kr. O. für die östl. Prov. § 75, für Hann. § 23, für Hess.-Nass. § 25, für Westfalen § 31, für die Rheinprov. § 31, für Schleswig-Holstein § 67.

[31] Kr. O. für die östl. Prov. §§ 130 ff., für Hann. §§ 87 ff., für Hess.-Nass. §§ 88 ff., für Westfalen §§ 75 ff., für die Rheinpr. §§ 75 ff., für Schleswig-Holstein §§ 118 ff. Die Gemeinde Helgoland ist berechtigt, an den Wahlen für den Kreisausschufs des Kreises Süderditmarschen durch einen gewählten Kreistagsabgeordneten teilzunehmen (G. vom 18. Febr. 1891 § 7).

schufs, bestehend aus dem Bürgermeister bezw. dessen Stellvertreter und vier Mitgliedern, welche der Magistrat aus seiner Mitte, da, wo kein Magistrat besteht, die Gemeindevertreter aus den Gemeindebürgern wählen[32].

In den meisten Provinzen zerfallen die Kreise in Unterabteilungen, welche eine Reihe von Gemeinden, namentlich Landgemeinden, und Gutsbezirke zu einem gröfseren Verbande zusammenfassen. Diese Unterabteilungen sind in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein die Amtsbezirke, an deren Spitze ein Amtsvorsteher steht. Dieser wird auf Grund einer vom Kreistage aufzustellenden Liste der dazu befähigten Personen durch den Oberpräsidenten ernannt. Ihm steht die Verwaltung der Polizei und anderer örtlicher Angelegenheiten zu. Der Amtsausschufs, welcher sich aus den Gemeindevorstehern, Besitzern der selbständigen Gutsbezirke und, wenn notwendig, besonderen gewählten Mitgliedern zusammensetzt, hat die Ausgaben des Amtsbezirkes zu bewilligen und zu kontrollieren, sowie beim Erlafs von Polizeiverordnungen mitzuwirken. Besteht das Amt nur aus einer Gemeinde, so vertritt die Gemeindeversammlung die Stelle des Amtsausschusses; besteht dasselbe aus einem einzelnen Gutsbezirk, so kommt der Amtsausschufs ganz in Wegfall[33]. In Westfalen bilden eine oder mehrere Landgemeinden ein Amt. An der Spitze desselben steht ein Amtmann. Der Amtmann wird vom Oberpräsidenten auf Grund der Vorschläge des Kreisausschusses ernannt. Seine Stelle soll ein Ehrenamt sein. Doch ist die Bestellung eines besoldeten Berufsbeamten als Amtmann zulässig, wenn ein geeigneter Ehrenamtmann nicht gewonnen werden kann. Der Amtmann ist Verwalter der Amtskommunalangelegenheiten und der Polizei und Aufsichtsinstanz für die Gemeinden. Zur Vertretung des Amtes in kommunaler Beziehung besteht eine Amtsversammlung, welche sich aus den Gemeinde- und Gutsvorstehern und gewählten Abgeordneten zusammensetzt. Wenn das Amt nur aus einer Gemeinde besteht, so ist die Amtsversammlung identisch mit der Gemeindeversammlung[34]. Analog den westfälischen Ämtern sind die Bürgermeistereien in der Rheinprovinz. Der Bürgermeister hat eine ähnliche Stellung wie der westfälische Amtmann und wird in derselben Weise ernannt; ihm zur Seite steht die Bürgermeistereiversammlung, welche der westfälischen Amtsversammlung entspricht[35]. — In Hessen-

---

[32] Verw. Org. G. §§ 37—40. Kr. O. für Hann. §§ 101, 102, für Hess.-Nass. §§ 102, 103, für Westfalen §§ 89, 90, für die Rheinpr. §§ 89, 90, für Schleswig-Holstein §§ 132, 133.

[33] Kr. O. für die östl. Prov. §§ 47 ff., für Schleswig-Holstein §§ 33 ff. In Helgoland können gewisse Befugnisse des Landrats einem auf der Insel seinen Wohnsitz nehmenden Hilfsbeamten übertragen werden. Der Landrat oder sein Hilfsbeamter übt auch die Ortspolizei aus (G. vom 18. Februar 1891 § 4).

[34] L. G. O. für Westfalen §§ 4, 69 ff., Kr. O. §§ 24, 27—29.

[35] Rhein. G. O. §§ 7 ff., 103 ff., G. vom 15. Mai 1856, K. O. §§ 24—29.

Nassau und Hannover besteht keine Unterabteilung der Kreise; doch kann in Hannover eine Einteilung der Kreise in Amtsbezirke und die Einführung des Instituts der Amtsvorsteher durch königliche Verordnung erfolgen[36].

2. Als kommunale Organe für die Verwaltung des Provinzial- und Kreisvermögens und der Provinzial- und Kreisanstalten fungieren die Kreisversammlungen und Provinziallandtage bezw. deren Ausschüsse.

Die Kreisversammlungen (Kreistage)[37] werden von den Wahlverbänden der Grofsgrundbesitzer, denen höchstbesteuerte Gewerbetreibende und Bergwerksbesitzer hinzutreten können, der Städte und Landgemeinden gewählt. Der Kreistag hat über wichtigere Akte der Vermögensverwaltung Beschlufs zu fassen, den Kreishaushalt zu ordnen, das Kreisstatut festzustellen, Kreisämter zu errichten und Gutachten aller Art abzugeben. Der Kreisausschufs ist Organ des Kreises auch auf dem Gebiete der kommunalen Angelegenheiten; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisinstitute nach Mafsgabe des Kreishaushaltsetats zu[38]. Neben dem Kreisausschufs können noch besondere Kreiskommissionen für die Verwaltung einzelner Kreisangelegenheiten und Kreisinstitute vorkommen[39].

Die Provinziallandtage[40] werden von den Kreistagen bezw. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt[41]. Ihre Zustimmung ist zum Erlafs von Provinzialstatuten, zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung (Aufnahme von Anleihen, Veräufserung von Grundvermögen u. s. w.) erforderlich, sie stellen die Provinzialetats auf, kontrollieren die Verwaltung des Provinzialvermögens, sind zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzen ein Petitions- und Beschwerderecht. Der Provinzialausschufs[42] besteht aus einem Vorsitzenden und 7 bis 13 Mitgliedern, welche von dem Provinziallandtage gewählt werden. In seinen Händen liegt die

---

[36] Kr. O. § 25.

[37] Kr. O. für die östl. Prov. §§ 84 ff., für Hann. §§ 40 ff., für Hessen-Nassau §§ 41 ff., für Westfalen §§ 33 ff., für die Rheinprovinz §§ 33 ff., für Schleswig-Holstein §§ 70 ff. In Westfalen wählen statt der Landgemeinden die Amtsverbände (Kr. O. §§ 34, 46 ff.). Abweichende Bestimmungen bestehen auch in Schleswig-Holstein für Altona (Kr. O. § 134) und Lauenburg (Kr. O. § 145).

[38] Kr. O. für die östl. Prov. §§ 130 ff., für Hann. §§ 87 ff., für Hessen-Nassau §§ 88 ff., für Westfalen §§ 75 ff., für die Rheinprovinz §§ 75 ff., für Schleswig-Holstein §§ 118 ff.

[39] Kr. O. für die östl. Prov. §§ 167, 168, für Hann. §§ 99, 100, für Hessen-Nassau §§ 100, 101, für Westfalen §§ 87, 88, für die Rheinprovinz §§ 87, 88, für Schleswig-Holstein §§ 130, 131.

[40] Pr. O. §§ 9 ff.

[41] Auch an den Wahlen zum Provinziallandtag im Kreise Süderditmarschen nimmt Helgoland durch einen besonderen Kreistagsabgeordneten teil (G. vom 18. Febr. 1891 § 7).

[42] Pr. O. §§ 45 ff.

Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialinstitute. Für die Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Provinzialbeamter, der Landesdirektor (Landeshauptmann) bestellt. Die Wahl desselben steht dem Provinziallandtage zu; er hat einen ständigen Sitz in dem Provinzialausschufs. Ihm können Räte und anderes Hilfspersonal beigegeben werden[43]. Auch kommen für die Verwaltung einzelner Institute besondere Provinzialkommissionen vor.

Abgesehen von den Provinzialverbänden bestehen in einzelnen Landesteilen noch besondere Kommunalverbände mit eigenen Organen zur Verwaltung besonderer Vermögenskomplexe und Anstalten. Einzelne derartige Verbände kommen in den östlichen Provinzen und Hannover vor[44]. Lauenburg nimmt an dem provinzialständischen Verbande von Schleswig-Holstein keinen Teil, sondern bildet einen eigenen Kommunalverband mit besonderem Vermögen. Als Vertretung desselben war zunächst die ehemalige Ritter- und Landschaft bestehen geblieben, welche gleichzeitig die Funktionen eines Kreistages und einer Provinzialversammlung versah[45]. Nachdem sie aufser Wirksamkeit getreten war, wurde an ihre Stelle eine Kreisversammlung gesetzt, deren Bildung nach Mafsgabe der für die östlichen Provinzen geltenden Vorschriften erfolgte[46]. Diese ist auch nach Einführung der Verwaltungsreform in der Provinz Schleswig-Holstein bestehen geblieben[47].

---

[43] Pr. O. §§ 87 ff. In Hannover besteht ein Landesdirektorium aus drei Mitgliedern, mit kollegialischer Verfassung; der Landesdirektor ist hier nicht von Rechts wegen Mitglied des Provinzialausschusses (G. für Hannover vom 7. Mai 1884 Art. 1).

[44] Innerhalb der östlichen Provinzen bestanden in der Altmark, Kurmark, Neumark, Hinterpommern, Altvorpommern, Neuvorpommern und Rügen noch besondere Kommunalverbände zur Verwaltung einzelner Institute und Stiftungen mit Kommunallandtagen und Ausschüssen, deren Organisation wesentlich auf altständischen Prinzipien beruhte. Gewisse Funktionen derselben sollten bis 1. Januar 1878 auf die Provinzialverbände übergehen, während im übrigen die Aufhebung oder Umbildung der Verbände besonderen Gesetzen vorbehalten wurde (Pr. O. § 128). Bis jetzt ist die Aufhebung der kommunalständischen Verbände von Hinterpommern, Altvorpommern, Neuvorpommern und Rügen (G. vom 18. Januar 1881) und der Neumark (G. vom 19. Januar 1881) erfolgt. — In Hannover haben sich die früheren Provinziallandschaften als rein kommunale Körperschaften unter der Benennung Landschaften erhalten, mit der Befugnis, das landschaftliche Vermögen, die landschaftlichen Stiftungen, Institute und Anlagen zu verwalten (G., betr. die Provinziallandschaften im Gebiete des ehemaligen Königreichs Hannover, vom 22. Sept. 1867).

[45] G., betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preufsischen Monarchie, vom 23. Juni 1876 § 8, G. G., betr. die Vertretung des lauenburgischen Landeskommunalverbandes, vom 16. März 1878 und 5. Februar 1880.

[46] V., betr. die Vertretung des lauenburgischen Landeskommunalverbandes, vom 24. August 1882. Über die Genehmigung derselben durch die beiden Häuser des Landtages vgl. Bekanntmachung vom 19. März 1883.

[47] Kr. O. § 145. G. über Einführung der Prov. O. Art. V.

Eine von der der übrigen Provinzen abweichende Organisation der kommunalen Provinzialverwaltung besteht in der Provinz Hessen-Nassau. Bei der Bildung dieser Provinz war dieselbe zu einer Einheit nur für die staatlichen Verwaltungsgeschäfte gestaltet worden. Für die kommunale Vermögensverwaltung und die ständischen Einrichtungen gliederte sie sich in die Kommunalverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. Beide besaſsen eigenes Vermögen und besondere Anstalten, für deren Verwaltung Kommunallandtage und kommunalständische Ausschüsse bestanden. Die Kommunallandtage versahen gleichzeitig die Funktionen der Provinziallandtage der älteren Provinzen. Die Stadt Frankfurt am Main stand auſserhalb dieser Organisation. Bei Gelegenheit der im Jahre 1885 erfolgten Reorganisation der Provinzialverwaltung hat man die bestehenden kommunalständischen Verbände unter Einfügung der Stadt Frankfurt in den kommunalständischen Verband des Regierungsbezirks Wiesbaden aufrechterhalten, die Provinz aber gleichfalls als Kommunalverband organisiert und daher neben den Kommunallandtagen noch eine Provinzialvertretung eingeführt. Demnach besteht in der Provinz Hessen-Nassau jetzt folgende Organisation[48]. Die Provinz zerfällt in die Bezirksverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. In jedem Bezirksverbande fungiert eine Bezirksversammlung (Kommunallandtag), deren Mitglieder von den Kreistagen bezw. den Gemeindevorständen und den Gemeindevertretungen der Stadtkreise gewählt werden. Die Befugnisse der Bezirksversammlungen sind denjenigen der Provinziallandtage der übrigen Provinzen analog. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der Landesausschuſs hervor, der eine dem Provinzialausschuſs analoge Stellung besitzt. Für die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte wird ein Landesdirektor bestellt, dessen Wahl dem Kommunallandtage zusteht und der einen ständigen Sitz im Landesausschuſs hat. Neben ihm können anderweite Beamte bestellt werden. Als Vertretung des Provinzialverbandes besteht ein Provinziallandtag, der sich aus den Mitgliedern beider Kommunallandtage zusammensetzt. Sein Wirkungskreis ist ein wesentlich engerer als der der Provinziallandtage in den übrigen Provinzen, da der gröſste Teil der diesen obliegenden Geschäfte in Hessen-Nassau den Kommunallandtagen der Bezirksverbände übertragen ist. Von der Einführung der Institute des Provinzialausschusses und der besonderen Beamten des Provinzialverbandes (Landesdirektor u. s. w.) ist zur Zeit abgesehen. Doch kann diese Einführung nach Anhörung des Provinziallandtages im Wege königlicher Verordnung erfolgen.

3. Wesentliche Modifikationen hat die preuſsische Verwaltungsorganisation für die Stadt Berlin, für die Provinz Posen und für die hohenzollernschen Lande erfahren.

---

[48] G. über Einführung der Prov. O. in Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885.

Für die aufserhalb des Provinzialverbandes stehende Stadt Berlin fungiert der Oberpräsident der Provinz Brandenburg als Oberpräsident; die Funktionen des Regierungspräsidenten werden vom Oberpräsidenten, die des Provinzialrates teils vom Oberpräsidenten, teils von dem zuständigen Minister wahrgenommen. Für Berlin besteht ein besonderer Bezirksausschufs; als Vorsitzender fungiert ein vom König ernannter Präsident; die zu wählenden Mitglieder werden von Magistrat und Stadtverordneten unter Vorsitz des Bürgermeisters gewählt[49].

In der Provinz Posen sind die älteren Bestimmungen über das Landratsamt, über die Bildung der Kreistage und des Provinziallandtages bestehen geblieben. Die Mitglieder der Kreisausschüsse werden vom Oberpräsidenten auf Grund von Vorschlägen des Kreistages ernannt. Die gewählten Mitglieder der Bezirksausschüsse, des Provinzialrates und Provinzialausschusses bedürfen der Bestätigung, welche hinsichtlich der Mitglieder des Bezirksausschusses dem Oberpräsidenten, hinsichtlich der Mitglieder des Provinzialrates und Provinzialausschusses dem Minister des Innern zusteht[50].

Die hohenzollernschen Lande nehmen an der Provinzialeinteilung nicht teil. Sie zerfallen nicht in Kreise, sondern in Oberämter. Die Amtsverfassung ist analog der Kreisverfassung gestaltet. Der Oberamtmann, die Amtsversammlung und der Amtsausschufs haben ähnliche Funktionen wie der Landrat, die Kreisversammlung und der Kreisausschufs. Als höhere Organe der obrigkeitlichen Verwaltung fungieren Regierungspräsident, Bezirksregierung und Bezirksausschufs. An die Stelle des Oberpräsidenten und des Provinzialrates tritt der zuständige Minister. Der Kommunallandtag und der Landesausschufs sind auf die Erledigung kommunaler Angelegenheiten beschränkt[51].

## § 117.

1. Bayern[1] zerfällt in Kreise, an deren Spitze kollegialisch organisierte Kreisregierungen, und Distrikte, an deren Spitze Bezirksamtmänner stehen. Diese Behörden haben die

---

[49] Verw. Org. G. §§ 41—49.

[50] G. vom 19. Mai 1889.

[51] V. vom 7. Januar 1852 und 18. Januar 1854, Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873, Verw. Org. G. §§ 5 u. 35.

[1] V., die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betr., vom 17. Dezember 1825, V. vom 24. Februar 1862, die Einrichtung der Distriktsverwaltungsbehörden betr., V. vom 25. Januar 1863. Die Einführung der Landräte erfolgte durch G. vom 15. August 1828. Die aufserordentliche Berufung von Distriktsversammlungen für die Bewilligung von Distriktsumlagen war durch G. vom 11. September 1825 angeordnet. Die jetzige Organisation beruht auf dem G., die Distriktsräte betr., vom 28. Mai 1852 und dem G., die Landräte betr., vom 28. Mai 1852.

Funktionen der obrigkeitlichen Verwaltung. Für kommunale Angelegenheiten bildet jeder Kreis eine Kreisgemeinde, deren Vertreter der Landrat, und jeder Distrikt regelmäſsig eine, unter Umständen auch mehrere Distriktsgemeinden, deren Vertreter der Distriktsrat ist. Der Distriktsrat setzt sich aus Groſsgrundbesitzern, welche teils mit Virilstimmen versehen sind, teils durch gewählte Vertreter repräsentiert werden, und Abgeordneten der Gemeinden zusammen. Zu ihnen tritt noch ein Vertreter des Staatsärars hinzu, wenn dieses bei den Umlagen beteiligt ist. Der Landrat besteht aus Vertretern der Distriktsräte, der der Kreisregierung direkt untergeordneten Städte, der Groſsgrundbesitzer, der Pfarrer und der Universitäten. Der Landrat wählt aus seiner Mitte einen Landratsausschuſs, der Distriktsrat einen Distriktsausschuſs von je 6 Mitgliedern, welchen die Verwaltung des Distrikts- bezw. Kreisvermögens und die Aufsicht über die Distrikts- und Kreisanstalten zusteht. Die Distriktsräte und Landräte haben die Kontrolle dieser Verwaltung, müssen zu wichtigen Akten derselben ihre Zustimmung geben und bewilligen die Kreis- und Distriktsumlagen. Die Regierung kann von den genannten Körperschaften Gutachten einfordern und diese haben das Recht, Bitten und Beschwerden an dieselbe zu richten.

2. Sachsen[2] ist für die Zwecke der Verwaltung in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit je einem Kreishauptmann und Amtshauptmann an der Spitze eingeteilt. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, vertreten durch die Bezirksversammlung, welche sich aus Vertretern der Höchstbesteuerten, der Städte und Landgemeinden zusammensetzt. Ihre Funktionen sind beratender und vermögensverwaltender Natur. Die Bezirksversammlung wählt einen Bezirksausschuſs. Für jeden Kreis besteht ein Kreisausschuſs, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. Bezirks- und Kreisausschuſs üben unter dem Vorsitz des Amts- und bez. Kreishauptmanns wichtige obrigkeitliche Funktionen sowohl auf dem Gebiete der reinen Verwaltung als auf dem der Verwaltungsjurisdiktion aus. Der Kreisausschuſs fungiert dabei als Rekursinstanz des Bezirksausschusses und hat auſserdem gewisse Angelegenheiten in erster Instanz zu erledigen.

---

[2] G., die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr., vom 21. April 1873. G., die Bildung der Bezirksverbände und deren Vertretung betr., vom 21. April 1873. V., die Einführung der neuen organischen Verwaltungsgesetze in den Schönburgschen Receſsherrschaften betr., vom 19. September 1874. — Die Provinzialstände der Oberlausitz haben das Recht der Verwaltung gewisser provinzialständischer Anstalten und müssen beim Erlaſs gewisser Gesetze gehört werden. Die Verbände der alterbländischen Kreise besitzen nur eine Bedeutung als Vermögenssubjekte und Wahlkörperschaften für die erste Kammer. Vgl. Leuthold, Sächsisches Verwaltungsrecht § 16 N. 7, in Marquardsens Handb. des öffentlichen Rechtes S. 178 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 93 ff.

3. In Württemberg[3] bestehen als Organe der Verwaltung in den Kreisen kollegialisch organisierte Kreisregierungen, in den Oberamtsbezirken Oberämter. Die Kreise sind keine kommunalen Verbände. Dagegen bilden die Oberämter Amtskorporationen, als deren Organe die Amtsversammlungen fungieren. Diese setzen sich aus Vertretern der Gemeinden zusammen, welche von Gemeinderat und Bürgerausschufs gewählt werden. Aus den Wahlen der Amtsversammlung geht der Amtsversammlungsausschufs hervor. Die Befugnisse dieser Organe sind beratend und vermögensverwaltend.

4. Die Grundlage der Verwaltung in Baden[4] bilden die Bezirke. Diese sind blofse Staatsverwaltungsbezirke. Mehrere Bezirke werden zu einem Kommunalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt. Letzterem gegenüber fungiert der Beamte desjenigen Bezirks, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, als Repräsentant der Regierung. Der Kreis wird durch eine Kreisversammlung vertreten, welche sich aus folgenden Elementen zusammensetzt: 1. Personen, die von den Kreisangehörigen in indirekter Wahl gewählt werden, jedoch so, dafs den Kreiswahlmännern zum Zweck der Wahl gewisse höchstbesteuerte Grundbesitzer und Gewerbetreibende hinzutreten; 2. Abgeordneten der Gemeinden, die in den Amtsbezirken von Deputierten der Gemeinderäte gewählt werden; 3. besonderen Vertretern der gröfseren Städte; 4. den Mitgliedern des Kreisausschusses; 5. Grofsgrundbesitzern und höchstbesteuerten Gewerbetreibenden. Die Kreisversammlung wählt den Kreisausschufs. Die Thätigkeit der Kreisorgane ist kommunaler Natur und beschränkt sich auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, dazu kommt die Abgabe von Gutachten, sowie die Anbringung von Petitionen und Beschwerden. Die Verwaltung des Bezirkes führt der Bezirksamtmann unter weitgehender Teilnahme des Bezirksrates. Dieser besteht aus 6—9 Mitgliedern, welche der Minister des Innern aus einer von der Kreisversammlung festgesetzten Liste ernennt.

5. Hessen[5] zerfällt in Provinzen und Kreise, welche als Einteilungen für die Zwecke der staatlichen Verwaltung dienen, zugleich aber auch den Charakter von Kommunalverbänden be-

---

[3] IV. Edikt von 1817. Instruktion für die Kreisregierungen vom 21. Dezember 1819. Verw. Ed. für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822, G., betr. die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und Amtskörperschaften, vom 21. Mai 1891.

[4] G., die Organisation der inneren Verwaltung betr., vom 5. Okt. 1863. G., die Amtsdauer der Mitglieder der Bezirksräte, sowie die Zusammensetzung der Kreisversammlungen betr., vom 1. März 1884. G., die Wahl der Abgeordneten zur Kreisversammlung und die Aufbringung des Kreisaufwandes betr., vom 17. Mai 1886.

[5] G., betr. die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen, vom 12. Juni 1874. G., die Wahlen zur Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen betr., vom 15. Mai 1885.

sitzen. An der Spitze der Provinz steht ein Provinzialdirektor, an der Spitze des Kreises ein Kreisrat. Als kommunale Vertretungen fungieren die Kreistage, welche von den Höchstbesteuerten und Gemeinden gewählt werden, und die Provinzialtage, welche aus den Kreistagen hervorgehen; beide mit vermögensverwaltenden und beratenden Funktionen. Dagegen sind die Kreis- und Provinzialausschüsse, welche aus dem Kreisrat bez. Provinzialdirektor und 6 bez. 8 gewählten Mitgliedern bestehen, nicht bloſs für die Zwecke des Kommunalverbandes, sondern auch für die Staatsverwaltung thätig; sie besitzen neben den auf Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten bezüglichen Rechten auch Befugnisse obrigkeitlichen Charakters.

6. Sachsen-Weimar[6] ist in Verwaltungsbezirke eingeteilt, welche nur den Charakter von Staatsverwaltungsbezirken, nicht den von Kommunalverbänden besitzen. An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirksdirektor; neben ihm fungiert ein Bezirksausschuſs, der teils von den Höchstbesteuerten des Bezirkes, teils von den für die Landtagswahl bestellten Wahlmännern gewählt wird und in umfassender Weise an der obrigkeitlichen Verwaltung teilnimmt.

7. In Sachsen-Meiningen[7] bestehen für die Zwecke der Verwaltung Kreise, in welchen ein Landrat als Staatsbeamter die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausübt. Die Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden; als Kommunalvertretung besteht ein Kreisausschuſs, dessen Thätigkeit wesentlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung liegt. Er geht aus Wahlen der Gemeinden hervor.

8. In Sachsen-Altenburg[8] fungieren als Verwaltungsorgane für die einzelnen Teile des Staates die Landräte. Unter ihnen werden die Ortspolizei und andere Befugnisse der lokalen Verwaltung durch Amtsvorsteher nach preuſsischem Muster ausgeübt. Die Landratsamtsbezirke haben keinerlei Organisation als Kommunalverbände; es besteht innerhalb derselben auch keinerlei Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung bei Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen.

9. Auch Sachsen-Koburg-Gotha[9] entbehrt bis jezt einer

[6] G. über die Neugestaltung der Staatsbehörden vom 5. März 1850. G., betr. die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse und die Wahl der Mitglieder derselben vom 17. April 1896.

[7] G., mehrere Bestimmungen in Bezug auf das Gemeindewesen betr., vom 15. April 1868, V. vom 12. Juli 1872.

[8] G., die Organisation der Verwaltung in den unteren Instanzen betr., vom 13. Juni 1876., G., betr. die Einführung des Institutes der Amtsvorsteher vom 13. Juni 1876.

[9] S.-Kob. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1858, S.-Kob. G., die Verwaltung im Amtsbezirk Königsberg betr., vom 1. Juli 1879, S.-Goth. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden

Organisation von Kommunalverbänden höherer Ordnung und einer Teilnahme von Elementen der Selbstverwaltung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse. Als Behörden der staatlichen Verwaltung fungieren die Landratsämter.

10. In Oldenburg[10] ist zwischen dem Herzogtum Oldenburg und den Fürstentümern Lübeck und Birkenfeld zu unterscheiden. Die Verwaltungseinteilung des Herzogtums Oldenburg ist die in Ämter, innerhalb deren ein Amtshauptmann als Staatsbeamter die obrigkeitlichen Befugnisse auszuüben hat. Ihm tritt als kommunale Vertretung der Amtsrat zur Seite. Für die Fürstentümer Birkenfeld und Lübeck bestehen besondere Regierungskollegien; dem Regierungskollegium in Birkenfeld sind Bürgermeister, nach dem Vorbild der rheinischen Bürgermeister, untergeordnet. Als beratende Körperschaften für die beiden Fürstentümer fungieren die Provinzialräte, deren Mitglieder nach den Bestimmungen für die Wahl der Landtagsabgeordneten gewählt werden.

11. Braunschweig[11] zerfällt in Kreise. An der Spitze derselben steht ein Kreisdirektor. Die Kreise sind Kommunalverbände. Als kommunale Vertretung fungiert die Kreisversammlung, deren Mitglieder von den Städten, Landgemeinden und von den höchstbesteuerten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden gewählt werden. Aus den Wahlen der Kreisversammlung geht der Kreisausschufs hervor, der in kommunalen Angelegenheiten als vorbereitendes und ausführendes Organ der Kreisversammlung fungiert, aufserdem aber eine Reihe wichtiger Entscheidungsrechte auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung besitzt.

12. Anhalt[12] ist ebenfalls in Kreise eingeteilt. Innerhalb derselben übt ein Kreisdirektor die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung aus. Die Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden. Als kommunale Organe für die Vermögens- und Anstaltsverwaltung bestehen die aus Wahlen der Grofsgrundbesitzer, Städte und Landgemeinden hervorgehenden Kreisversammlungen und die von diesen gewählten Kreisausschüsse. Letztere sind aber auch auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung thätig, namentlich stehen ihnen verwaltungsgerichtliche

---

vom 11. Juni 1858, S.-Goth. G., die Justizamts- und Verwaltungsbezirke betr., vom 21. Juni 1869.

[10] G. vom 29. Aug. 1857, betr. die Einrichtung der Ämter, Abänderungsgesetz vom 3. Aug. 1868, G. O. vom 15. April 1873 Art. 84 ff. Über die Provinzialräte vgl. G. vom 23. Nov. 1852.

[11] G. über die Organisation der Landesverwaltungsbehörden vom 19. März 1850, Kreisordnung vom 5. Juni 1871, Abänderung vom 6. April 1892.

[12] V. vom 19. August 1868. Kreisordnung vom 18. Juli 1870. Abänderungs- und Ergänzungsgesetze vom 30. Dezember 1870, 24. Januar 1872, 17. Februar 1873, 3. April 1877, 15. April 1880, 26. März 1887, 12. April 1890, G., die Bildung von Amtsbezirken betr., vom 7. April 1878, G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 27. März 1888.

Befugnisse zu. Unter dem Kreisdirektor fungieren Amtsvorsteher nach preußsischem Muster.

13. Schwarzburg-Sondershausen[13] zerfällt in Verwaltungsbezirke. Als Organ der staatlichen Verwaltung fungiert in denselben ein Landrat. Die kommunalen Angelegenheiten des Bezirkes werden von einem Bezirksausschuſs wahrgenommen, der aus Wahlen der Groſsgrundbesitzer, Städte und Landgemeinden hervorgeht.

14. In Schwarzburg-Rudolstadt[14] fungieren als Behörden der lokalen Verwaltung die Landratsämter. Eine höhere kommunale Organisation oder eine Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung ist daselbst nicht durchgeführt.

15. In Reuſs ä. L.[15] besteht als untere Verwaltungsbehörde das Landratsamt. Für einzelne Angelegenheiten der obrigkeitlichen Verwaltung fungiert der aus dem Vorstand des Landratsamtes, einem Vertreter der fürstlichen Kammer und sechs gewählten Vertretern der Gemeinden und exkommunalisierten Rittergütern bestehende Landesausschuſs.

16. Reuſs j. L.[16] zerfällt in Bezirke mit Landräten an der Spitze. Innerhalb derselben fungieren Bezirksausschüsse, im wesentlichen nach weimarischem Muster, die von den Höchstbesteuerten, den Gemeinderäten der Städte und den Bürgermeistern der Landgemeinden gewählt werden.

17. Lippe[17] ist für die Zwecke der lokalen Verwaltung in Ämter mit Amtshauptleuten geteilt. Als kommunale Vertretungen bestehen die Amtsgemeinderäte.

18. Schaumburg-Lippe[18] zerfällt ebenfalls in Ämter mit Amtshauptleuten. Die kommunalen Vertretungen der Ämter führen den Namen Amtsversammlungen.

19. Waldeck[19] besteht aus Kreisen, an deren Spitze Kreisamtmänner sich befinden. Die Kreise sind Kommunalverbände und werden als solche durch die Kreisvorstände vertreten, welche aus Wahlen der Gemeinderäte hervorgehen.

---

[13] Schw.-Sondh. Bezirksordnung vom 10. Juli 1857. Abänderung vom 25. Januar 1870, 13. April 1881.

[14] G., die Reorganisation der Landesverwaltung betr., vom 7. Febr. 1868.

[15] G., die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betr., vom 1. Sept. 1868, G. vom 23. Jan. 1871, die Bildung eines Landesausschusses betr. Nachtrag vom 26. Dez. 1876 und 21. Februar 1883.

[16] G. die Landratsamtsbezirke betr., vom 4. Dez. 1871, G. vom 30. April 1866, die Bildung der Bezirksausschüsse betr., Nachtrag vom 21. Dez. 1868, G., die Bezirksausschüsse betr., vom 4. Dez. 1871, 28. Dez. 1883, 25. Juni 1885, 29. Dez. 1892, G., die Wahlen zum Landtage und zu den Bezirksausschüssen betr., vom 30. April 1891 Art. 2.

[17] V., betr. die Bildung der Verwaltungsbezirke, vom 23. Juli 1879, L. G. O. vom 2. März 1841 § 21 ff., Abänd. G. vom 21. Aug. 1893.

[18] G., betr. die Reorganisation der Behörden, vom 31. Dez. 1877 und 27. Juni 1879, L. G. O. §§ 70 ff.

[19] Kreisordnung vom 16. August 1855, A. H. E. vom 25. Januar 1869.

## § 118.

Die Angehörigkeit zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung beruht auf dem Wohnsitz innerhalb des Verbandes, verbunden mit dem Besitz der Staats- oder Reichsangehörigkeit. Den Angehörigen ist die Pflicht zur Übernahme kommunaler Ämter meist unter denselben Bedingungen und Beschränkungen wie den Angehörigen der Gemeinden die Pflicht zur Übernahme der Gemeindeämter auferlegt[1].

Die Kommunalverbände höherer Ordnung unterliegen ebenso wie die Gemeinden einer staatlichen Aufsicht. Die Ausübung derselben liegt teils in den Händen der Centralbehörden, teils in denen der höheren unter Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung gebildeten Bezirks- und Provinzialbehörden. Die Aufsicht äufsert sich in der Bestätigung der kommunalen Statuten und der wichtigeren Akte der kommunalen Vermögensverwaltung sowie in dem Recht, kommunale Körperschaften aufzulösen[2]. In Preufsen hat der innerhalb des betreffenden Bezirkes fungierende staatliche Verwaltungsbeamte die Befugnis, Beschlüsse der kommunalen Versammlungen und Ausschüsse, gegen deren Gesetzmäfsigkeit Bedenken existieren, zu beanstanden; die Entscheidung darüber erfolgt im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens[3]. Ausgaben für solche Leistungen, welche dem Kommunalverbande gesetzlich obliegen und welche dieser sich weigert zu übernehmen, können durch Verfügung der Aufsichtsbehörde zwangsweise in den Etat desselben eingesetzt werden. Bestätigungsrechte bestehen für die kommunalen Ämter in der Regel nicht, da die Inhaber derselben keine obrigkeitlichen Befugnisse auszuüben haben, sondern auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kom-

---

[1] Preufs. Kr. O. für die östl. Provinzen § 8, Kr. O. für Hannover § 8, für Hessen-Nassau § 8, für Westfalen § 8, für die Rheinprovinz §§ 8, 25, für Schleswig-Holstein § 8. Zur Übernahme von Provinzialämtern und Mandaten zum Provinziallandtage besteht keinerlei rechtliche Verpflichtung. Bayr. G. über die Distriktsräte vom 25. Mai 1852 Art. 8, über die Landräte vom 28. Mai 1852 Art. 10, Sächs. G., die Bildung der Bezirksverbände betr., vom 21. April 1873 § 19, die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr., vom 21. April 1873 §§ 14, 30, Württ. G. vom 21. Mai 1891 Art. 31, 32, Bad. G. vom 5. Okt. 1863 § 53, G. vom 1. März 1884 § 3, Hess. G. vom 12. Juni 1874 Art. 7, S.-Mein. G. vom 15. April 1868 Art. 9, Braunschw. Kr. O. §§ 8 u. 34, Anh. Kr. O. §§ 7 u. 8, Schw.-Sondh. B. O. § 13, Reufs ä. L. G. vom 25. Jan. 1871 § 6, Reufs j. L. G. vom 30. April 1866 § 9.

[2] Preufs. Kr. O. für die östl. Provinzen § 179, Kr. O. für Hannover § 107, für Hessen-Nassau § 108, für Westfalen § 95, für die Rheinprovinz § 95, für Schleswig-Holstein § 143, Pr. O. § 122, Bayr. G. über die Distriktsräte vom 28. Mai 1852 Art 12, über die Landräte vom 28. Mai 1852 Art. 19, Bad. G. vom 5. Okt. 1863 § 40, Hess. G. vom 12. Juni 1874 Art. 121, S.-Weim. G. vom 9. Mai 1853 § 3, Braunschw. Kr. O. § 55, Anh. Kr. O. § 56, Reufs j. L. G. vom 30. April 1866 § 14.

[3] Kr. O. für die östl. Provinzen § 178, für Hannover § 106, für Hessen-Nassau § 107, für Westfalen § 94, für die Rheinprovinz § 94, für Schleswig-Holstein § 142. Pr. O. § 118.

munalen Anstalten beschränkt sind[4]. Auch diejenigen Personen, welche aus den Wahlen kommunaler Vertretungen hervorgehend die staatlichen Verwaltungsbehörden als Elemente der Selbstverwaltung zu verstärken berufen sind, bedürfen keiner staatlichen Bestätigung[5].

## IV. Die Organe der Justiz.

### § 118a.

Auch die Organisation der Justizbehörden hat im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine Neuordnung erfahren. Dazu gab schon die Trennung von Justiz und Verwaltung, welche in dieser Zeit durchgeführt wurde, Veranlassung. Nach Maſsgabe der Bundesgrundgesetze waren die Staaten verpflichtet, eine Gliederung der Gerichte in drei Instanzen vorzunehmen. Die beiden obersten Instanzen waren überall kollegialisch organisiert. In erster Instanz fungierten dagegen in einzelnen Ländern Kollegial-, in andern Einzelgerichte. In noch andern kam eine gemischte Organisation in der Weise vor, daſs die geringeren Sachen von Einzelrichtern, die gröſseren von Kollegialgerichten erledigt wurden. Eigene drittinstanzliche Gerichte besaſsen nur die gröſseren Staaten; die kleineren Länder hatten sich entweder dem Gericht eines gröſseren Staates angeschlossen oder sich zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Gerichtes verbunden. Derartige gemeinschaftliche Gerichte wurden seit dem Jahre 1848 auch für die zweite, vereinzelt sogar für die erste Instanz geschaffen.

Durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Jan. 1877 ist vom 1. Okt. 1879 an eine einheitliche Organisation der Gerichte in ganz Deutschland hergestellt worden[1]. Während auf dem Gebiete der Verwaltung den Kommunalverbänden eine umfangreiche Mitwirkung eingeräumt ist, wird die Ausübung der Justiz in neuerer Zeit als eine ausschlieſsliche Staatsangelegenheit angesehen. Nur in Württemberg und Baden bestehen noch Gemeindegerichte auf Grund einer besonderen Zulassung durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz.

Die oberste Gerichtsbarkeit wird jetzt durch das Reichsgericht ausgeübt, alle niederen Instanzen sind Landesbehörden. Den Landesgesetzgebungen derjenigen Bundesstaaten, in welchen mehrere Oberlandesgerichte bestehen, ist nachgelassen worden, für die Verhandlung und Entscheidung der zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehörenden Revisionen und Beschwerden

---

[4] In Preuſsen bedarf der Landesdirektor der königlichen Bestätigung. Pr. O. § 87, G. vom 7. Mai 1884 für Hannover Art. 1, G. vom 19. Mai 1889 für Posen Art. V.

[5] Eine Ausnahme macht die Provinz Posen. Vgl. § 116 S. 366.

[1] Dasselbe ist auch in Helgoland eingeführt (V. vom 22. März 1891, G. vom 4. Juni 1893).

in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einen obersten Landesgerichtshof zu errichten[2]. Doch findet die Vorschrift auf bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, welche früher zur Zuständigkeit des Oberhandelsgerichts gehörten oder durch besondere Reichsgesetze dem Reichsgerichte zugewiesen werden, insbesondere auch auf Streitigkeiten aus dem bürgerlichen Gesetzbuch, keine Anwendung[3].

Im übrigen bestehen für Civilsachen folgende Gerichte: 1. Amtsgerichte, denen Einzelrichter vorstehen. Sie haben Kompetenz für vermögensrechtliche Streitigkeiten, deren Gegenstand den Wert von 300 Mark nicht übersteigt, und für eine Reihe speciell überwiesener Angelegenheiten[4]. 2. Kollegialische Landgerichte. Die Civilkammern derselben sind für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zuständig, welche nicht vor die Amtsgerichte gehören, und bilden außerdem die Berufungs- und Beschwerdeinstanz für die Amtsgerichte[5]. Bei den Landgerichten können zur Entscheidung von Handelsstreitigkeiten Kammern für Handelssachen errichtet werden, welche aus einem Mitgliede des Landgerichtes bezw. einem Amtsrichter als Vorsitzenden und zwei Handelsrichtern bestehen[6]. 3. Kollegialische Oberlandesgerichte als Beschwerde- und Berufungsinstanz für die Entscheidungen der Landgerichte[7].

Für Strafsachen besteht eine dreifache Gliederung; 1. Schöffengerichte, bestehend aus dem Amtsrichter und zwei für die einzelne Sitzung zu berufenden Schöffen, zur Aburteilung leichterer Straffälle[8], 2. die Strafkammern der Landgerichte für mittlere Straffälle[9], 3. Schwurgerichte, welche bei den Landgerichten periodisch zu bilden sind, aus drei richterlichen Mitgliedern und zwölf zur Entscheidung der Schuldfrage berufenen Geschworenen bestehend, für schwere Straffälle[10]. Berufungen gegen die Urteile der Schöffengerichte werden von den Strafkammern entschieden[11], Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz von den Oberlandesgerichten, Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in erster Instanz, wenn sie ausschließlich auf die Verletzung einer in den Landes-

---

[2] Diese Bestimmung findet jedoch auf denjenigen Bundesstaat, in dessen Gebiet das Reichsgericht seinen Sitz hat, keine Anwendung. R. G. über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877 § 1. Von der Befugnis, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten, hat nur Bayern Gebrauch gemacht (Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 23. Februar 1879 Art. 42).

[3] E. G. zum R. G. V. G. § 8. E. G. zum B. G. B. Art. 6.

[4] R. G. V. G. §§ 22—24.

[5] R. G. V. G. §§ 58, 70, 71.

[6] R. G. V. G. §§ 100—118.

[7] R. G. V. G. §§ 119 u. 123.

[8] R. G. V. G. §§ 25—57.

[9] R. G. V. G. §§ 73—75.

[10] R. G. V. G. §§ 79—99.

[11] R. G. V. G. § 76.

gesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt werden, von den Oberlandesgerichten, sonst vom Reichsgerichte[12].

Die Ämter der Schöffen, Geschworenen und Handelsrichter sind Ehrenämter[13].

Als besondere Gerichte sind zugelassen: 1. die Rheinschifffahrts- und Elbzollgerichte, 2. Gerichte, welchen die Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei Ablösungen, Separationen, Konsolidationen, Verkoppelungen, gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen u. dgl. obliegt, 3. Gemeindegerichte, insoweit denselben die Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche obliegt, deren Gegenstand den Wert von 60 Mark nicht übersteigt, 4. Gewerbegerichte[14], 5. Militärgerichte, deren Jurisdiktion sich jedoch auf Strafsachen beschränkt[15].

Die Staatsanwaltschaft wird bei den Oberlandesgerichten, Landgerichten und Schwurgerichten durch Staatsanwälte, bei den Amtsgerichten und Schöffengerichten durch Amtsanwälte vertreten[16].

### Zweiter Unterabschnitt.

## Die Freien Städte.

### § 119.

1. Die obersten staatlichen Organe in den Freien Städten sind Senat und Bürgerschaft. Die Staatsgewalt steht ihnen gemeinschaftlich zu[1].

Der Senat ist ein Kollegium mit einer gesetzlich fixierten Zahl von Mitgliedern (in Hamburg 18, in Bremen 18, in Lübeck 14), unter denen eine bestimmte Anzahl von Rechtsgelehrten und eine bestimmte Anzahl von Kaufleuten sich befinden mufs[2]. Die Wahl der Senatsmitglieder erfolgt auf Lebenszeit durch ein besonderes Wahlkollegium, das aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des Senates und der Bürgerschaft besteht, in einem sehr komplizierten Verfahren[3]. Die Verpflichtung zur Annahme einer

---

[12] R. G. V. G. §§ 123 u. 136.

[13] R. G. V. G. §§ 31, 84, 111.

[14] R. G. V. G. § 14. R. G., betr. die Gewerbegerichte, vom 29. Juli 1890.

[15] E. G. zum R. G. V. G. § 7, R.-Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 39. — Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 209 S. 62 ff.

[16] R. G. V. G. § 143.

[1] Lüb. Verf. Art. 4, Hamb. Verf. Art. 6, Brem. Verf. Art. 3. — Es besteht nicht nur kein Bedürfnis, einen besonderen Träger der Staatsgewalt in der Gesamtheit des Volkes zu konstruieren, wie Grotefend §§ 724 und 725 thut, sondern eine derartige Auffassung würde sowohl den ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassungen als der historischen Entwicklung widersprechen. Vgl. W. v. Melle, Hamburgisches Staatsrecht. S. 36 ff.

[2] Lüb. Verf. Art. 5, Brem. Verf. § 21, Hamb. Verf. Art. 7.

[3] Lüb. Verf. Art. 7, Brem. Verf. §§ 22—24, G., den Senat betr., vom 1. Jan. 1894, Abänd. G. vom 9. Nov. 1898, Hamb. Verf. Art. 9, G., betr. die

Wahl in den Senat, welche früher in allen Freien Städten ein Grundsatz des Verfassungsrechtes war, hat sich nur in Hamburg erhalten[4], während in Bremen und Lübeck völlige Freiheit hinsichtlich der Annahme und Ablehnung existiert[5]. Der Senat wählt aus seiner Mitte einen (Lübeck) oder zwei (Bremen und Hamburg) Bürgermeister, denen der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte zusteht[6].

Die **Bürgerschaft** geht aus Wahlen der Bevölkerung hervor. In Lübeck erfolgen diese Wahlen auf Grundlage des allgemeinen Stimmrechtes nach Bezirken[7]. In Bremen zerfallen die Wähler in folgende acht Klassen, von denen jede eine bestimmte Anzahl Abgeordneter wählt: 1. die in der Stadt Bremen wohnenden Staatsbürger, welche auf einer Universität gelehrte Bildung erworben haben, 2. die Teilnehmer des Kaufmannkonventes, 3. die Teilnehmer des Gewerbekonventes, 4. die übrigen in der Stadt Bremen wohnenden Staatsbürger, 5. die in der Stadt Vegesack wohnenden Staatsbürger, 6. die in der Stadt Bremerhafen wohnenden Staatsbürger, 7. die im Landgebiet wohnenden Staatsbürger, welche wahlberechtigt für die Kammer für Landwirtschaft sind, 8. die übrigen im Landgebiete wohnenden Staatsbürger[8]. Die Hamburger Bürgerschaft besteht: 1. aus 80 Mitgliedern, welche aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgehen, 2. aus 40 Abgeordneten, welche von denjenigen Bürgern, die Eigentümer städtischer Grundstücke sind, gewählt werden, 3. aus 40 Abgeordneten, welche von denjenigen Bürgern gewählt werden, die Richter, Handelsrichter, Mitglieder der Vormundschaftsbehörde, bürgerliche Mitglieder der Verwaltungsbehörden, der Handels- oder Gewerbekammern sind oder gewesen sind[9].

Die Mitglieder der Bürgerschaft sind Organe des Staates, nicht Repräsentanten ihrer speciellen Wahlbezirke. Sie stimmen nach freier Überzeugung und können von ihren Wählern keinerlei Instruktionen oder Aufträge erhalten[10].

Die Stellung von Senat und Bürgerschaft ist in vielen Beziehungen der von Regierung und Volksvertretung in der konsti-

---

Organisation des Senates, vom 28. Sept. 1860 §§ 2 u. 3, Abänderungsgesetze vom 23. Jan. 1889, 8. Juli 1898.

[4] Hamb. Verf. Art. 9. Jeder Senator kann jedoch nach Ablauf von 6 Jahren seine Entlassung verlangen (Art. 10).

[5] Lüb. Verf. Art. 9, Brem. Verf. § 24.

[6] Lüb. Verf. Art. 14, Brem. Verf. § 30, Hamb. Verf. Art. 17, G., betr. die Organisation des Senates, vom 28. Sept 1860 § 13.

[7] Lüb. Verf. Art. 20—33, G., das Verfahren bei der Wahl der Mitglieder der Bürgerschaft betr., vom 3. Nov. 1884.

[8] Brem. G., die Bürgerschaft betr., vom 1. Jan. 1894, als Anhang dazu die Wahlordnung. Abänderung der letzteren durch G. vom 12. April 1896.

[9] Hamb. Verf. Art. 28—43. Abänd. G. vom 2. Nov. 1896 § 1. Wahlgesetz vom 19. Jan. 1880. Zus. vom 10. Mai 1889. Abänderungsgesetze vom 4. Jan. 1892 u. 28. Jan. 1898. G., betr. die Vereinigung der Vorstadt St. Pauli, der Vororte u. w. d. a. mit der Stadt vom 22. Juni 1894 § 7.

[10] Lüb. Verf. Art. 26, Brem. Verf. § 44, Hamb. Verf. Art. 33.

tutionellen Monarchie zu vergleichen. Die Gesetzgebung wird von Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich ausgeübt, während die Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse dem Senat zustehen. Doch findet auch in einzelnen Verwaltungszweigen, namentlich bei der Finanzverwaltung, eine Mitwirkung der Bürgerschaft statt, die sich in der Feststellung des Budgets, der Genehmigung von wichtigen Veräufserungen, Anleihen u. s. w. äufsert[11]. Der Senat ist jedoch nicht, wie der Monarch, der alleinige Träger der Staatsgewalt, die Bürgerschaft kein blofs beschränkendes Element. Es streitet daher keinerlei Vermutung für die Berechtigung des Senates, vielmehr ist zu einem staatlichen Akte im Zweifel die Mitwirkung beider Organe erforderlich[12]. Die Bürgerschaft tritt in Hamburg beim Beginn der Legislaturperiode auf Berufung des Senates zusammen, später hat sie ein Selbstversammlungsrecht. In Bremen und Lübeck findet auch beim Beginn der Legislaturperiode keine Berufung durch den Senat statt[13]. Der Senat besitzt keine Befugnis, die Bürgerschaft aufzulösen.

Die Senatsmitglieder haben die Stellung von republikanischen Beamten. Sie sind für die Verfassungs- und Gesetzmäfsigkeit ihrer Handlungen verantwortlich[14], unterliegen einer zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand und disciplinarischer Entfernung vom Amte[15]. Auch dürfen die Senatsmitglieder oder wenigstens die dem Gelehrtenstande angehörenden keinerlei Nebenbeschäftigung treiben[16].

Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft wurden, wenn sie lediglich die Auslegung von Gesetzen, namentlich der Verfassung, betrafen, früher nach einem vorgängigen Vermittlungsversuche von dem Oberappellationsgericht der Freien Hansestädte zu Lübeck entschieden[17]. An seine

---

[11] Lüb. Verf. Art. 18, 50, 51, Brem. Verf. §§ 56, 58, Hamb. Verf. Art. 6, 61, 62.

[12] Nur in Lübeck hat kraft der Bestimmungen in Art. 18 der Verf. der Senat die Präsumtion der Berechtigung für sich. Auch in Hamburg und Bremen ist der Grundsatz, dafs die Vermutung für gemeinsame Kompetenz von Senat und Bürgerschaft spricht, bei der genauen Feststellung des Wirkungskreises beider Organe kaum von praktischer Bedeutung. Vgl. W. v. Melle a. a. O. S. 43 ff.

[13] Lüb. Verf. Art. 37, Brem. Verf. § 49, Hamb. Verf. Art. 41, 50. Vgl. W. v. Melle a. a. O. S. 45.

[14] Hamb. Verf. Art. 27.

[15] Lüb. G., die Versetzung der Mitglieder des Senates in Ruhestand betr. (Anh. II zur Verf.). Nachtr. vom 21. Juli 1879. G., den Austritt aus dem Senat betr. (Anh. III zur Verf.). Brem. Verf. § 25. G. über den Senat vom 1. Jan. 1894 §§ 20 ff., Beamtengesetz vom 1. Febr. 1894 §§ 134, 135, Hamb. Verf. Art. 10, 11, G., betr. die Organisation des Senates, vom 28. Sept. 1860 §§ 6—9.

[16] Lüb. Verf. Art. 13, Brem. Verf. § 29, B. G. vom 1. Febr. 1894 § 135, Hamb. Verf. Art. 11.

[17] Lüb. Verf. Art. 74 und Anh. VII, Brem. Verf. § 66, G., die Erledigung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft betr., vom 17. Nov. 1875, Hamb. Verf. Art. 71.

Stelle ist jetzt teils das gemeinschaftliche Oberlandesgericht zu Hamburg, teils das Reichsgericht getreten [18]. Hinsichtlich der Differenzen, bei denen es sich um blofse Zweckmäfsigkeitsfragen handelt, verweist die Bremer Verfassung lediglich auf den Weg der Verständigung [19]. Dagegen werden dieselben in Hamburg und Lübeck, wenn die Beschlufsnahme nach übereinstimmender Ansicht des Senats und der Bürgerschaft ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen nicht aufgeschoben werden kann, durch eine Entscheidungskommission erledigt, welche sich aus Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft zu gleichen Teilen zusammensetzt [20].

Der Bürgerausschufs, in Bremen Bürgeramt genannt, ist ein Ausschufs, den die Bürgerschaft aus ihrer Mitte wählt. Ihm sind gewisse, minder wichtige Funktionen der Bürgerschaft, namentlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung, und die Besetzung einzelner Beamtenstellen überlassen, er vermittelt den Verkehr zwischen Bürgerschaft und Senat und kontrolliert die Verwaltung [21].

2. An der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehen Senatsmitglieder. Dieselben werden in Ausübung ihrer Funktionen unterstützt: 1. von Deputationen, welche sich aus Mitgliedern des Senats und Mitgliedern der Bürgerschaft oder sonstigen Bürgern zusammensetzen [22]; 2. von Behörden, die aus besoldeten Berufsbeamten bestehen. Die Ausübung der Rechtspflege liegt in den Händen der Gerichte, für deren Organisation vom 1. Oktober 1879 an die Bestimmungen des R. G. V. G. mafsgebend sind.

3. Die Freien Städte sind keine blofsen Stadtgemeinden, sondern umfassen aufser der eigentlichen Stadt noch ein umliegendes Landgebiet. In früheren Zeiten war die Stadtgemeinde das herrschende Subjekt, welchem die Bewohner des Landgebietes als blofse Unterthanen ohne irgend welche politischen Rechte gegenüberstanden. Seit den Verfassungsreformen dieses Jahrhunderts haben aber die Landbewohner an der Bildung der Staatsorgane ebenso grofsen Anteil wie die städtischen Bürger. Die Stadt bildet jetzt nur ein engeres Gemeinwesen innerhalb des gröfseren Staatsorganismus. Die Besorgung der speciellen An-

---

[18] Ersteres ist in Bremen und Lübeck, letzteres in Hamburg der Fall. Brem. G., die Erledigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Senat und der Bürgerschaft betr., vom 1. Jan. 1894, Lüb. Bekanntmachung vom 21. Juli 1879. Hamb. Verf. Art. 71, R. G. vom 14. März 1881.

[19] Brem. Verf. § 66.

[20] Lüb. Verf. Art. 75—85, Hamb. Verf. Art. 71, 75.

[21] Lüb. Verf. Art. 53—72, Brem. Verf. §§ 46—47, G., die Bürgerschaft betr., vom 1. Jan. 1894 §§ 17, 18, Hamb. Verf. Art. 54—60.

[22] Brem. Verf. §§ 59, 60, G., die Deputationen betr., vom 1. Jan. 1894, Abänderung durch G. G. vom 27. Sept. 1895, 11. Febr. 1896, 26. Jan. 1897, Hamb. V. Art. 80—87, Abänd. G. vom 2. Nov. 1896. Revid. G. über Organisation der Verwaltung vom 2. Nov. 1896.

gelegenheiten der Stadt liegt in den Händen der staatlichen Organe: Senat und Bürgerschaft. Nur in Bremen tritt für diese an die Stelle der gesamten Bürgerschaft die sogenannte Stadtbürgerschaft, welche aus den von den Bewohnern der Stadt in die Bürgerschaft gewählten Mitgliedern besteht[23]. Die Verwaltung des Landgebietes wird von Beamten unter Beteiligung der Gemeindeorgane geführt. Die Gemeindeverfassungen der kleineren Städte des Landgebietes beruhen meist auf besonderen Statuten, für die Landgemeinden bestehen allgemeine Gemeindeordnungen[24]. In Bremen ist für das Landgebiet eine Kreisverfassung nach Analogie der in den monarchisch regierten Staaten bestehenden geschaffen worden. Das gesamte Landgebiet bildet einen Kreis, der den Charakter eines Kommunalverbandes hat und innerhalb dessen ein Kreistag und ein Kreisausschuſs als Organe fungieren[25].

## Zweiter Abschnitt.

# Die Organisation des Deutschen Reiches und der unter Reichsherrschaft stehenden Gebiete.

## Erstes Kapitel.

## Die Organisation des Deutschen Reiches.

### 1. Träger der Reichsgewalt und Organe des Reiches.

### § 120.

Das Reich ist ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes. Als solchem stehen ihm Rechte und Pflichten, namentlich Herrschaftsbefugnisse sowohl gegenüber den einzelnen Staaten als gegenüber ihren Unterthanen zu. Diesem Gedanken geben einzelne Schriftsteller Ausdruck, indem sie das Reich oder den Bund, „eine Idealpersönlichkeit des öffentlichen Rechtes“, als Träger der Reichsgewalt bezeichnen[1]. Aber die Frage, welche physische

---

[23] Lüb. Verf. Art. 18, Hamb. Verf. Art. 97, Brem. Verf. §§ 76 u. 77.

[24] Lüb. L. G. O. vom 11. Februar 1878, Brem. L. G. O. vom 28. Juli 1888, G. vom 18. Dezember 1888, Hamb. Verf. Art. 98—100, L. G. O. vom 12. Juli 1881.

[25] Brem. G., betr. die Verwaltung des Landgebietes, vom 23. Juni 1878, Abänderung vom 24. Februar 1881, G., betr. die Beihilfe des Staates zur Verwaltung des Landgebietes, vom 11. Oktober 1878, Abänderung vom 20. November 1879.

[1] v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechtes, Beilage IV S. 244; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 8 S. 63; Trieps, Reich und Bundesstaaten S. 165. — Geleugnet wird die Eigenschaft des Reiches als Rechtssubjekt von Seydel, Kommentar S. 23, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. im

Person oder Personenmehrheit zur Ausübung der obersten Herrschaftsrechte im Reiche berufen sei, wird dadurch nicht beantwortet.

In diesem Sinne erscheint als Träger der Reichsgewalt die Gesamtheit der verbündeten Regierungen[2], d. h. der Monarchen und Senate[3]. Die Einzelstaaten, aus welchen das Deutsche Reich besteht, sind mit wenigen Ausnahmen Monarchien, in denen der Monarch als Träger der Staatsgewalt betrachtet wird. Im Reiche ist die Gesamtheit dieser Monarchen zu einer Einheit zusammengefaſst, um als Träger der Reichsgewalt zu fungieren. Ihnen sind die Senate der Freien Städte gleichgestellt worden. Die Träger der Reichsgewalt finden ihre Vertretung im Bundesrate. Von den verbündeten Monarchen ist jedoch einer, der König von Preuſsen, mit besonderen Vorrechten und dem Titel „Deutscher Kaiser“ ausgestattet, an die Spitze des Reiches gestellt worden[4]. Wie aber im Einzelstaate dem Monarchen eine Vertretung der Bevölkerung in Gestalt des Landtages zur Seite tritt, so besteht im Reiche eine Repräsentation des gesamten deutschen Volkes, der Reichstag, an dessen Mitwirkung die verbündeten Regierungen bei Ausübung gewisser Befugnisse gebunden sind.

---

Deutschen Reich, N. F. Bd. III S. 273 ff., infolge der grundsätzlichen Verwerfung des Bundesstaatsbegriffes (vgl. § 14 S. 43 N. 16). Nach ihm besitzt das Reich gar keine eigenen Hoheitsrechte, sondern übt nur die Rechte der einzelnen Staaten aus.

[2] Meine Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes S. 60, Staatsrechtliche Erörterungen S. 43; v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 45; Grotefend § 751; O. Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1145 ff., v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 175 S. 516; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 77; Rümelin in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XL S. 644 u. 645 N. 1; O. Mejer, Einleitung S. 280, 340; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 126; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 280; Triepel, Interregnum S. 98 ff.; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 90; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 241; Binding, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers S. 9, 11; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 74. Vgl. mein Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung S. 41 ff.

[3] Grotefend a. a. O. will nicht die verbündeten Monarchen und Senate, sondern die verbündeten Monarchen und Freien Städte (d. h. die Repräsentanten der republikanischen Gewalt in den Freien Städten, Senat und Bürgerschaft) als Träger der Reichsgewalt angesehen wissen. Obwohl dieser Gedanke sich prinzipiell rechtfertigen lieſse, so geht doch die Reichsverfassung augenscheinlich von einem andern Gesichtspunkte aus und stellt Monarchen und Senate einander völlig gleich. Vgl. meine Staatsrechtlichen Erörterungen S. 46 N. 3. Ähnlich auch Zorn a. a. O. S. 90 und Apel, Landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaſs-Lothringen S. 37, welche das Volk in den Freien Städten den verbündeten Monarchen gleichstellen wollen. Vgl. dagegen auch § 119 S. 375 N. 1. Übereinstimmend: W. v. Melle, Hamburgisches Staatsrecht S. 22.

[4] Man spricht daher wohl von einer Hegemonie Preuſsen; ein staatsrechtlicher Wert ist aber diesem Ausdruck — entgegen der Meinung von Kittel, Die preuſsische Hegemonie, München 1896 — nicht beizulegen.

Die deutschen Fürsten haben allerdings die ihnen im Reiche zustehenden Befugnisse nicht als persönliches Recht, sondern in ihrer Eigenschaft als Oberhäupter und Vertreter ihrer Staaten, also nur solange in Anspruch zu nehmen, als sie sich im Besitze der Staatsgewalt befinden. Aber trotzdem darf man als Träger der Reichsgewalt nicht die einzelnen deutschen Staaten betrachten[5]. Die Staaten werden gegenüber dem Reiche, ebenso wie es im früheren deutschen Bunde der Fall war[6], vollständig durch die Person ihrer Fürsten, die Freien Städte durch ihre Senate vertreten. Charakteristisch für diese Auffassung der Reichsverfassung ist die Behandlung Lauenburgs. Lauenburg war bis zum Jahre 1876 ein von Preufsen verschiedener Staat. Trotzdem hat es nie eine besondere Repräsentation im Reiche besessen, sondern der König von Preufsen und Herzog von Lauenburg hat gleichzeitig die beiden in der Form der Personalunion unter seiner Herrschaft vereinigten Staaten vertreten.

Der Gedanke, dafs die Gesamtheit der verbündeten Regierungen Träger der Reichsgewalt sei, ist bei Beratung der norddeutschen Bundesverfassung von autoritativer Seite mit Entschiedenheit hervorgehoben worden[7]. Auch in den späteren Ent-

---

[5] Dies ist die Ansicht von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 10 S. 87 ff., und in Marquardsens Handbuch S. 19 ff.; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 109 ff.; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 7 S. 28; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 287 N. 1; Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit S. 196.

[6] Vgl. § 42 S. 104.

[7] Von dem Vorsitzenden der Bundeskommissarien, Grafen von Bismarck. Zuerst bemerkte dieser gegenüber dem Antrage auf Einsetzung eines verantwortlichen Bundesministeriums Folgendes (Sten. Ber. S. 136): „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Konsortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuten; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschliefsen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Teilnahme an der Exekutive ebensowenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, dafs eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen wäre. Dann aber, meine Herren, haben Sie kein Bundesverhältnis mehr, dann haben Sie eine Mediatisierung derer, denen die monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisierung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von anderen: sie werde sich zum Teil von selbst ergeben, und letzteres von einer mir nahe stehenden Seite. Wir erwarten dies nicht in dem Mafse und glauben nicht, dafs deutsche Fürsten in gröfserer Anzahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumutung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen zu machen." Ferner sagt er bei Gelegenheit der Debatte über Bennigsens Amendement, das auf die Einsetzung verantwortlicher Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige neben dem Bundeskanzler gerichtet war (Sten. Ber. S. 388): „Sie schaffen eine den Ministern und höchsten Regierungen der einzelnen Bundesländer vorgesetzte Spitze aufserhalb des Bundesrates. Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Anteil an der Ernennung des gewisser-

wicklungsstadien hat derselbe Gedanke zu wiederholten Malen Ausdruck gefunden[8].

---

maſsen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben anderen Funktionen auch der Bundesrat bildet. Dieses Gefühl der unverletzten Souveränität, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die auſserhalb des Bundesrates aus preuſsischen oder anderen Beamten ernannt wird und es ist und bleibt eine capitis deminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium auſserhalb des Bundesrates ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten. Glauben Sie nicht, daſs wir diese Frage nicht erwogen haben, ob die übrigen Regierungen diesen Anflug von einer Verminderung ihrer Souveränität auf sich nehmen wollen. Wir haben über die Frage, ob die Ministerien der Einzelstaaten, namentlich die Kriegs- und Finanzministerien u. s. w. bleiben würden, wochenlang verhandelt. Unsere Arbeit ist keine leichte gewesen, und Sie können ermessen, mit welchem Eindruck wir nach unseren schweren und erschöpfenden Arbeiten hier Amendements hören, die von allem, was wir gethan und geleistet haben, abstrahieren, von dem in der Geschichte unerhörten Fall, daſs die Regierungen von 30 Millionen Deutschen sich nicht bloſs dem Wortlaute nach, wie bei der alten Bundesakte, sondern auch dem Geiste nach über einen solchen Entwurf geeinigt haben, keine Notiz nehmen.“ Endlich äuſsert er sich über den Antrag auf Einsetzung eines Oberhauses folgendermaſsen (Sten. Ber. S. 430): „Es ist mir an und für sich nicht leicht, mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrat, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist als diejenige Stelle, in der die Souveränität der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden — das man also einschieben könnte zwischen diesen Bundesrat und diesen Reichstag, ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutung auf der socialen Stufenleiter einigermaſsen überlegen wäre und dem Bundesrate und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstände, um diese Klassifikation zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nichtsouveräne Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind zu rivalisieren mit den mindermächtigen Souveränen in ihrer socialen Stellung. Der Bundesrat repräsentiert bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät von Preuſsen primus inter pares ist und in welchem derjenige Überrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, daſs man ihm nichtsouveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandteilen soweit herabzudrücken, daſs es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten.

[8] In dem Schreiben des Königs von Bayern, welches Prinz Luitpold am 3. Dez. 1870 dem Könige von Preuſsen überreichte, heiſst es folgendermaſsen: „Ich habe mich zu deren (der Präsidialrechte) Vereinigung in einer Hand in der Überzeugung bereit erklärt, daſs dadurch den Gesamtinteressen des deutschen Vaterlandes und seiner verbündeten Fürsten entsprochen werde, zugleich aber in dem Vertrauen, daſs die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reiches und der deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Eure Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben.“ Auch Fürst v. Bismarck hat nach Annahme des Kaisertitels seine früher aus-

## § 121.

Die Organe des Reiches sind:

1. der Bundesrat. Er besteht aus den instruierten Vertretern der Mitglieder des Bundes, d. h. der deutschen Regierungen, und ist daher Repräsentant der Träger der Reichsgewalt[1];

2. der Kaiser. Er erscheint nicht als Monarch oder Souverän des Reiches, sondern als ein bevorrechtigtes Mitglied, welchem ein ideeller Anteil an der Reichsgewalt zusteht[2]. Er übt die ihm übertragenen Befugnisse nicht im eigenen Namen, sondern im Namen des Reiches oder der verbündeten Regierungen aus[3];

---

gesprochene Ansicht mit groſser Entschiedenheit aufrecht erhalten. „Ich glaube," sagt er, „daſs der Bundesrat eine groſse Zukunft hat, indem er zum erstenmal den Versuch macht der monarchischen Spitze, ohne die Wohlthaten der monarchischen Gewalt — oder der hergebrachten republikanischen Obrigkeit — dem Einzelstaat zu nehmen, und in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben, denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen" (Sten. Ber. des Deutschen Reichstages I. Legislaturper. 1. Sitzungsper. 1871 S. 298 u. 299). In demselben Sinne äuſserte er sich in der Reichstagssitzung vom 9. Juli 1879: Können nun die verbündeten Regierungen gegen sich selbst den Verdacht hegen, daſs sie ihren Bundespflichten gegen das Reich nicht nachkämen? — gegen das Reich, was wiederum genau dasselbe ist wie die Gesamtheit der verbündeten Regierungen; diese sind das Reich und das Reich besteht aus den gesamten verbündeten Regierungen (Sten. Ber. IV. Legislaturper. 2. Sess. 1879, Bd. III S. 2197).

[1] Über den rechtlichen Charakter des Bundesrates vgl. auch: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. VII S. 382 ff.

[2] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 24 S. 186 ff., in Marquardsens Handb. S. 39; Seydel, Kommentar S. 126; Zorn a. a. O. S. 91. Die Bezeichnung des Kaisers als staatsrechtlichen Hauptes des deutschen Volkes (Gierke in Schmollers Jahrb. Bd. VII S. 1137) ist ohne juristische Bedeutung, ebenso die Behauptung Bornhaks (Archiv für öffentl. Recht Bd. II S. 9, 10), das Kaisertum sei auf dem Wege der Entwicklung vom Bundespräsidium zur Souveränität begriffen. Später hat Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers, im Archiv für öffentliches Recht Bd. VIII S. 425 ff., die Ansicht aufgestellt, der Kaiser sei Monarch zwar nicht im Sinne des deutschen Landesstaatsrechtes, wohl aber im Sinne der auf dem Prinzip der Volkssouveränität und den Grundsätzen parlamentarischer Regierung beruhenden Verfassungen. Der Kaiser besitzt aber im Reiche bei weitem nicht die Befugnisse, welche nach derartigen Verfassungen, z. B. der belgischen, dem Monarchen zustehen; es fehlt ihm namentlich die entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung. Von einer monarchischen Stellung des Kaisers spricht auch Preuſs, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XLV S. 442, 448.

[3] Der Kaiser leitet seine Rechte allerdings nicht vom Bundesrate (Haenel, Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 91), wohl aber von der Gesamtheit der verbündeten Regierungen ab. Es ist demnach nicht richtig, ihn neben der Gesamtheit der verbündeten Regierungen als selbständigen Träger der Reichsgewalt zu betrachten, wie von Haenel a. a. O.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 263, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 252 S. 28 ff., § 253 S. 32 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 127; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 19 ff. geschieht.

3. der Reichstag. Er ist kein selbständiger Träger der Reichsgewalt, sondern, analog den deutschen Landtagen, ein beschränkendes Element, an dessen Mitwirkung die verbündeten Regierungen bei Ausübung gewisser Funktionen gebunden sind[4].

Unter diesen drei höheren Organen verteilen sich die Befugnisse in der Art, daſs der Reichstag alle diejenigen Rechte besitzt, welche überhaupt den Volksvertretungen in konstitutionellen Staaten und namentlich in Deutschland zuzustehen pflegen, also das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Feststellung des Haushaltsetats, das Recht der Genehmigung gewisser völkerrechtlicher Verträge und ein Recht der Kontrolle hinsichtlich der Verwaltung. Die Verteilung der Befugnisse zwischen Bundesrat und Kaiser ist so geregelt, daſs die gesetzgeberischen Funktionen als die höchsten und obersten lediglich dem Bundesrate übertragen sind. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend. Dagegen liegen die Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse des Reiches zum groſsen Teil in den Händen des Kaisers. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schlieſsen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Ihm steht die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu. Er hat die obere Leitung des Post- und Telegraphenwesens. Er führt den Oberbefehl über das Heer und die Marine. Unter seiner Leitung werden die Finanzen des Reiches verwaltet. Er ernennt die Reichsbeamten und verfügt erforderlichen Falls deren Entlassung. Er vollstreckt die Reichsexekutionen. Er hat das Recht, den Bundesrat und Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schlieſsen. Aber auch dem Bundesrate stehen auf dem Gebiete der Verwaltung wichtige Funktionen zu. Allerdings äuſsern diese sich nur in der Fassung allgemeiner Beschlüsse, nicht in unmittelbarer Ausführung derselben. Die Zustimmung des Bundesrats ist erforderlich zur Erklärung eines Krieges im Namen des Reiches, mit Ausnahme des Falles, wo ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Dem Bundesrat steht eine weitgehende Beteiligung bei der Verwaltung der Finanzen, des Eisenbahnwesens, Geld- und Bankwesens zu. Der Bundesrat besitzt ein Wahl- und Vorschlagsrecht in Bezug auf gewisse Beamtenstellen und hat in einzelnen Fällen über die Entlassung von Beamten zu entscheiden. Der Bundesrat beschlieſst über die Verhängung von

---

[4] Übereinstimmend: v. Martitz S. 82 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 32 S. 255, in Marquardsens Handbuch S. 46; Haenel a. a. O. S. 89; M. Seydel, Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 352; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht § 175 Bd. II S. 515; Brie a. a. O. S. 127. — Dagegen bezeichnen Thudichum, Verfassungsrecht S. 101 und R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 49 und 59, den Reichstag neben Kaiser und Bundesrat als Träger der Reichsgewalt.

Reichsexekutionen[5]. Überhaupt stehen dem Bundesrate als Repräsentanten der Träger der Reichsgewalt alle diejenigen Befugnisse zu, welche nicht einem anderen Organe des Reiches ausdrücklich überwiesen sind. Er besitzt Präsumtion der Kompetenz wie der Monarch im Einzelstaat[6].

Bei allen denjenigen Angelegenheiten, welche zum Geschäftskreise des Bundesrates gehören, wird der Kaiser nicht als besonderer Faktor, sondern nur in der Eigenschaft des Königs von Preufsen als Glied der Gesamtheit thätig. Selbst die der Präsidialmacht eingeräumte Befugnis, bei der Gesetzgebung über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern durch ihren Widerspruch die Abänderung oder Aufhebung bestehender Einrichtungen zu hindern, ist ihr nicht in der Form eines selbständigen Vetos gegenüber Bundesrat und Reichstag zugestanden. Die Differenz wird vielmehr als ein Internum des Bundesrates behandelt und lediglich innerhalb dieser Körperschaft zum Austrag gebracht.

Dem Reichstage gegenüber nimmt der Bundesrat nicht die Stelle eines zweiten Faktors der Repräsentation (einer ersten Kammer oder eines Oberhauses), sondern diejenige Stellung ein, welche im konstitutionellen Staate die Regierung besitzt. Der Reichstag kann niemals ohne den Bundesrat, wohl aber der Bundesrat ohne den Reichstag berufen werden. Die Vorlagen gehen vom Bundesrat an den Reichstag, die Einbringung geschieht allerdings im Namen des Kaisers, aber nach Mafsgabe der Beschlüsse des Bundesrates. Die Vertretung derselben erfolgt durch Mitglieder des Bundesrates oder durch Kommissare, welche von diesem ernannt werden. Zur Auflösung des Reichstages ist ein Beschlufs des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

4. die Reichsbehörden und Reichsbeamten. Ihre Stellung ist analog der der Behörden und Beamten der Einzelstaaten. Sie leiten ihre Befugnisse von einem anderen Organe des

---

[5] In der Verfassung des norddeutschen Bundes war eine zusammenfassende Feststellung der Befugnisse des Bundesrates nicht erfolgt; die Verfassung des Deutschen Reiches hat eine solche versucht, indem sie im Art. 7 dem Bundesrate die Beschlufsfassung über folgende Gegenstände zuweist: 1. die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefafsten Beschlüsse; 2. die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist; 3. die Mängel, welche bei Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten. Unter Nr. 3 fällt sowohl die Befugnis des Bundesrates, über die Handhabung der Reichsgesetze zu entscheiden, als auch das Recht, Beschlüsse über Erlafs von neuen Verordnungen und Gesetzen zur Beseitigung der bisherigen Mängel zu fassen. Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 29 S. 225 ff.

[6] Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch a. a. O. S. 284; Laband in Marquardsens Handbuch S. 44; Zorn a. a. O. S. 169; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 75.

Reiches ab und sind nur innerhalb eines begrenzten Kreises von Angelegenheiten, namentlich auf dem Gebiete der Justiz und Verwaltung thätig.

## § 122.

Die Verfassung des Deutschen Reiches ist durchaus eigenartig. Sie kann weder mit dem Maſsstabe gemessen werden, welchen die bundesstaatlich-republikanischen Verfassungen der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika an die Hand geben[1], noch darf sie nach Analogie des alten deutschen Reiches beurteilt werden[2]. Ebensowenig finden auf sie die Grundgedanken der konstitutionellen Monarchie Anwendung[3]. Die letztere Verfassungsform war der Frankfurter Reichsverfassung zu Grunde gelegt worden, welche den Kaiser als Träger der Reichsgewalt behandelte und ihm Staatenhaus und Volkshaus als beschränkende Elemente zur Seite setzte[4]. Mit vollem Rechte ist bei Feststellung der Verfassung des norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches ein anderer Weg eingeschlagen worden. Hätte man in dem fast ausschlieſslich aus Monarchieen bestehenden Bundesstaate die Centralgewalt ebenfalls monarchisch konstituiert, so wäre bei den einzelnen Gliedern stets das Gefühl der verminderten Souveränität zurückgeblieben, und sie würden sich nur mit Unlust und Wider-

---

[1] Zu den Schriftstellern, welche sich bei Beurteilung der Reichsverfassung in zu hohem Grade von nordamerikanischen Analogieen leiten lassen, gehört namentlich Westerkamp. Auch Le Fur, État fédéral S. 623 ff., irrt, wenn er den Bundesrat dem Senat der Vereinigten Staaten und dem Ständerat der Schweiz völlig gleichstellt.

[2] Auch die Vergleichung des Bundesrates mit dem alten deutschen Reichstage (R. v. Mohl S. 230; Laband Bd. I § 27 S. 206) hat nur eine beschränkte Berechtigung. Gleichartig sind beide Körperschaften hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, indem beide aus Vertretern der deutschen Landesherren und Freien Städte bestehen. Dagegen war die Stellung des früheren Reichstages gegenüber dem Kaiser eine durchaus andere als die des jetzigen Bundesrates ist. Im alten deutschen Reiche besaſs der Kaiser eine vollkommen selbständige Stellung auſserhalb des Reichstages, so daſs zu allen wichtigen Akten der Reichsregierung eine Zustimmung von Kaiser und Reichstag erforderlich war. Dagegen wird im jetzigen Reiche in denjenigen Fragen, welche der Entscheidung des Bundesrates unterliegen, der Kaiser nur als Glied der Gesamtheit durch seine Vertreter im Bundesrate thätig. Vollkommen originell ist auſserdem bei dem jetzigen Bundesrate die regierungsähnliche Stellung, welche er gegenüber dem Reichstage einnimmt.

[3] Die bei einzelnen Schriftstellern vertretene Auffassung, daſs die Reichsverfassung unfertig und widerspruchsvoll sei, erklärt sich meist aus dem Umstande, daſs sie unrichtigerweise die Grundsätze der konstitutionellen Monarchie auf das Deutsche Reich anwenden. Dies gilt von Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches, von den beiden Schriften des Grafen Münster, Der norddeutsche Bund und dessen Übergang zu einem Deutschen Reiche, Leipzig 1868; Deutschlands Zukunft das Deutsche Reich, Berlin 1870, und A. Winter, Der Bundesrat und die Reichsoberhausfrage, Tübingen 1872.

[4] Frankf. Reichsverf. Abschn. III Art. 3 § 84.

streben den Anordnungen des Reiches gefügt haben[5]. Ein solcher Zustand wäre aber im Deutschen Reiche geradezu unerträglich gewesen, da bei der umfassenden gesetzgeberischen Kompetenz desselben die Ausführung der Reichsgesetze notwendig in die Hände der Einzelstaaten gelegt werden mufste. Dagegen hat man, indem man die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt hinstellte und in dem Bundesrat ein Organ zur Vertretung derselben schuf, ihnen für die verlorene Souveränität im Einzelstaat einen Ersatz in der Teilnahme an der Souveränität über das ganze Reich gegeben. Der Bundesrat ist kein blofser Gesandtenkongrefs wie der alte Bundestag. In ihm sitzen teils die leitenden Staatsmänner der Einzelstaaten, teils erfahrene Beamte aus den verschiedenen Zweigen der Verwaltung. Dadurch sind aber auch die notwendigen Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung hergestellt worden, ohne welche eine gedeihliche Wirksamkeit beider nicht denkbar ist. Dieselben Männer, welche im Bundesrat beim Erlafs der Reichsgesetze mitwirken, haben die Ausführung derselben in den Einzelstaaten zu leiten. Andererseits sind sie in der Lage, die gelegentlich der Ausführung gemachten Erfahrungen bei der Feststellung neuer Gesetze zu verwerten. Überhaupt hat der Bundesrat vor allen politischen Versammlungen, welche in anderen Staaten vorkommen, den Vorzug, dafs in ihm ausschliefslich Männer sitzen, welche inmitten der Geschäfte stehen.

Trotz der kollegialischen Organisation der Reichsgewalt ist jedoch eine kräftige Exekutive im Reiche nicht ausgeschlossen. Alle Befugnisse, bei denen es auf eine energische und einheitliche Handhabung ankommt, namentlich die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, des Militärwesens und der Marine liegen in den Händen des Kaisers. Während die Stellung desselben äufserlich als eine sehr bescheidene, und er selbst im Verhältnis zu den anderen verbündeten Fürsten nur als primus inter pares erscheint, besitzt er eine Reihe von Befugnissen, welche materiell aufserordentlich schwer in das Gewicht fallen. In seinen Händen liegt die Verfügung über die Machtmittel des Reiches. Das jetzige Deutsche Reich bildet in dieser Beziehung den direkten Gegensatz zum früheren deutschen Reiche.

Die bestehende Organisation des Deutschen Reiches hat aber eine Reihe von Konsequenzen sowohl hinsichtlich der Behördenorganisation als auch hinsichtlich des Verhältnisses der Reichsregierung zum Reichstage. Vor allem ist die Durchführung einer parlamentarischen Parteiregierung im Deutschen Reiche, auch abgesehen von den gegenwärtigen Parteiverhältnissen, welche dieselbe verbieten würden, eine Unmöglichkeit. Eine parlamentarische Regierung setzt voraus, dafs dem Parlamente ein Monarch gegenübersteht, der aus der Majorität desselben sein Ministerium bildet

[5] Dieser Gedanke ist namentlich in den § 120 N. 7 angeführten Äufserungen des Grafen von Bismarck ausgesprochen.

und so eine Übereinstimmung zwischen Regierung und Volksvertretung hinsichtlich der gemeinsam auszuübenden Funktionen schafft. Im Deutschen Reiche dagegen liegen diese Funktionen in den Händen eines Kollegiums, welches sich aus den Vertretern von 25 Regierungen zusammensetzt. Aber auch das Verhältnis des Deutschen Reiches zu Preufsen verbietet die Einführung einer parlamentarischen Regierung. Unzweifelhaft müssen die Regierung Preufsens und die des Deutschen Reiches in völligster Übereinstimmung geführt werden. Diese Einheitlichkeit kann aber nicht durch parlamentarische Ministerien verwirklicht werden, da ja die Majorität des Deutschen Reichstages und die des preufsischen Abgeordnetenhauses möglicherweise einer verschiedenen politischen Richtung angehört. Die Garantie für dieselbe liegt einzig und allein in der Person des Königs von Preufsen, der gleichzeitig Deutscher Kaiser ist.

### 2. Der Bundesrat [1].

### § 123.

Der Bundesrat enthält die Vertreter der Mitglieder des Bundes [2], d. h. der verbündeten Monarchen und Senate. Das Recht der Monarchen, im Bundesrate vertreten zu sein, ist kein persönliches Recht, es steht ihnen als Oberhäuptern ihrer Staaten zu. Aber im Bundesrate sind doch nicht die Staaten als solche, sondern die Monarchen und Senate als Repräsentanten ihrer Staaten vertreten [3].

---

[1] M. Seydel, Der deutsche Bundesrat, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. im Deutschen Reiche, N. F. Bd. III S. 273 ff.; Laband, Art. „Bundesrat“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 248 ff.; E. Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates, Berlin 1894.

[2] R. Verf. Art. 6.

[3] Übereinstimmend: Thudichum, Jahrbuch des Deutschen Reiches Bd. I S. 21 N. 3; R. v. Mohl S. 233; Seydel a. a. O. S. 273 ff. Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I § 10 S. 88; Held S. 103 u. 104; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 148; Jellinek, System der subjektiven öffentl. Rechte S. 287 N. 1; Kliemke a. a. O. S. 14 ff. Für die hier vertretene Auffassung spricht: 1. Nach Art. 6 besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, im Eingang der norddeutschen Bundesverfassung und der jetzigen Reichsverfassung werden aber als vertragschliefsende Kontrahenten, also als Mitglieder nicht die Staaten sondern die Monarchen und Senate aufgeführt. 2. Im Art. 9 der Reichsverfassung werden die Bundesratsmitglieder als Vertreter der Regierungen bezeichnet. 3. Wären im Bundesrate die Staaten vertreten, so hätte Lauenburg einen besonderen Vertreter haben müssen. Der Umstand, dafs im Plenum des deutschen Bundes die holsteinische Stimme sich pro indiviso mit auf Lauenburg erstreckte (Laband a. a. O. § 28 S. 209 N. 4; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 22 S. 197 u. 198 N. 3; Jellinek a. a. O.), hätte ein Zusammenfassen der preufsischen und lauenburgischen Stimme nicht rechtfertigen können, wenn ein solches mit dem Grundprinzip des Bundes nicht vereinbar gewesen wäre. 4. Im Artikel 7 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 wird der dem Bundesrat des Deutschen Reiches durchaus analoge Zollbundesrat als

Die Stimmverteilung im Bundesrate des norddeutschen Bundes war nach Maſsgabe der Bestimmungen für das Plenum des früheren deutschen Bundes geregelt, jedoch so, daſs Preuſsen die ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt zugerechnet wurden[4]. Von dieser Grundlage wich jedoch bereits der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 insofern ab, als Bayern im Zollbundesrat sechs Stimmen statt vier beigelegt wurden[5]. Diese Bestimmungen sind in die deutsche Reichsverfassung übergegangen. Demgemäſs führt jetzt Preuſsen im Bundesrat 17, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle anderen Staaten je eine Stimme. Die Gesamtzahl beträgt also 58[6]. Jedes Mitglied des Bundes kann soviel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat. Da aber die Stimmen nicht Stimmen der einzelnen Bevollmächtigten, sondern der Mitglieder des Bundes sind, so darf die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden[7]. Es besteht keinerlei Pflicht zur Ausübung des Stimmrechtes[8].

Die Vertretung im Bundesrat geschieht durch instruierte Bevollmächtigte. Die Instruktion derselben geht in den monarchisch regierten Staaten vom Monarchen, in den Freien Städten von den Senaten aus. Da Monarchen und Senate dabei als Vertreter ihrer Staaten handeln, so sind für die näheren Modalitäten der Instruktionserteilung die Vorschriften des Landesrechtes über Regierungshandlungen maſsgebend. Dieselben kommen namentlich in Betracht hinsichtlich der Vorberatung der Instruktionen im Ministerium, der Kontrasignatur derselben[9], der Delegation des Instruktionsrechtes an das Ministerium. Da aber reichsverfassungsmäſsig im Bundesrat nur die Regierungen vertreten sind, so darf

„gemeinschaftliches Organ der Regierungen“ bezeichnet. 5. Auch in Nr. IX des Schluſsprotokolles vom 23. November 1870 ist von dem Vertreter der bayrischen Regierung im Bundessrate die Rede. — Vgl. § 120 S. 381 N. 5.

4 Verf. des nordd. Bundes Art. 6.

5 Z. V. Vertr. Art. 8 § 1.

6 R. Verf. Art. 6. — Die Verfassung des norddeutschen Bundes enthielt eine ausdrückliche Hinweisung darauf, daſs die Verteilung der Stimmführung nach Maſsgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes erfolgt sei. Mit Rücksicht auf die eben erwähnte Abweichung von der ursprünglichen Grundlage ist in der jetzigen Redaktion der Reichsverfassung auch die Verweisung auf dieselbe weggelassen worden.

7 R. Verf. Art. 6.

8 Dies ergiebt sich schon aus der Bestimmung in Art. 7 der. R. Verf. über nichtvertretene Stimmen. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht Bd. I § 28 S. 209 ff., in Marquardsens Handbuch S. 43 und Seydel im Jahrbuch S. 280. — Anderer Ansicht: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 157.

9 Eine solche ist selbstverständlich erforderlich, wenn die Erteilung der Instruktion durch eine unmittelbare Verfügung des Monarchen erfolgt. Doch wird dies nur selten der Fall sein, vielmehr regelmäſsig die Mitteilung der Instruktion durch einen Ministerialerlaſs geschehen, der auf Grund eines Vortrages an den Monarchen ergeht.

die Instruktion landesgesetzlich nicht von einer Zustimmung des Landtages abhängig gemacht werden[10].

Der Bundesrat hat die Legitimation der Bevollmächtigten, dagegen nicht ihre Instruktion zu prüfen[11]. Für die Übereinstimmung des Votums mit der Instruktion trägt der Bevollmächtigte lediglich seiner heimatlichen Regierung gegenüber die Verantwortung. Im Verhältnis zum Reiche wird diese durch die Abstimmung ihres Bevollmächtigten unbedingt gebunden.

Elsafs-Lothringen hat keine Stimme im Bundesrate, weil dort ein besonderer Träger der Staatsgewalt, dem diese zustehen könnte, nicht existiert, das Reich vielmehr selbst Inhaber der Staatsgewalt ist. Der Statthalter besitzt allerdings die Befugnis, Kommissare zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung sowie der Interessen Elsafs-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung in den Bundesrat zu entsenden. Diese sind aber keine stimmführenden Mitglieder wie die Bevollmächtigten der Einzelstaaten, sondern nehmen nur an den Beratungen des Bundesrates über die betreffenden Angelegenheiten teil[12].

## § 124.

Für die Geschäftsbehandlung im Bundesrate sind in erster Linie die Bestimmungen der Verfassung, innerhalb der durch die Verfassung gezogenen Schranken die Vorschriften der Geschäftsordnung mafsgebend, welche auf autonomischer Festsetzung des Bundesrates beruht[1].

Der Bundesrat ist keine permanente, sondern eine periodisch zusammentretende Versammlung. Die Berufung, Vertagung und Schliefsung des Bundesrates steht dem Kaiser zu[2]. Die Berufung mufs erfolgen: 1. mindestens alljähr-

---

[10] Anderer Ansicht: Laband a. a. O. S. 214 ff. von dem in N. 3 erwähnten Standpunkte aus; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 132, 168 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 299; Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit S. 198 ff. Übereinstimmend: Seydel, Kommentar zu Art. 6 Nr. 1, im Jahrbuch a. a. O. S. 5; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 157 S. 360; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 78 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 256 S. 52; Ruhland in den Historisch-politischen Blättern Bd. 101 S. 166 ff.; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 785.

[11] Eine Ausnahme will Zorn, Staatsr. Bd. I S. 158, 159 bei Abstimmungen über Aufhebung von Sonderrechten machen. Für diese Ansicht bietet die Verfassung keinerlei Anhalt.

[12] R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 7.

[1] Die jetzige Geschäftsordnung datiert vom 27. Februar 1871. Sie ist gedruckt Berlin 1871. Eine Revision derselben hat am 26. April 1880 stattgefunden. Die revidierte Geschäftsordnung ist abgedruckt bei Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 205 ff. Eine weitere Abänderung hat am 31. Jan. 1895 stattgefunden (Seydel, Kommentar S. 150).

[2] R. Verf. Art. 12.

lich, 2. wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird, 3. wenn eine Berufung des Reichstages stattfindet[3]. Der Bundesrat kann aber auch ohne den Reichstag berufen werden[4]. Die Vertagung und Schliefsung der Bundesratssession ist formell nur insoweit beschränkt, als sie nicht während der Dauer der Reichstagssession erfolgen darf, materiell auch dadurch, dafs, wenn ein Drittel der Stimmen mit derselben nicht einverstanden ist, es sich in der Lage befindet, eine sofortige neue Berufung zu verlangen.

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welchen der Kaiser ernennt[5]. Da der Vorsitz im Bundesrate ein Ausflufs der Preufsen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse ist[6], der Kaiser aufserdem im Bundesrate nur in seiner Eigenschaft als König von Preufsen durch die preufsischen Bevollmächtigten vertreten ist, so ergiebt sich, dafs der Reichskanzler preufsischer Bevollmächtigter sein mufs[7].

---

[3] R. Verf. Art. 13 u. 14.

[4] Die R. Verf. Art. 13 fügt dieser Bestimmung allerdings die Worte „zur Vorbereitung der Arbeiten“ hinzu. Dieselben sollen jedoch nur den Hauptanwendungsfall der separaten Berufung beispielweise erwähnen, keineswegs die Zulässigkeit derselben lediglich auf diesen beschränken. Vgl. auch Seydel im Jahrbuch a. a. O. S. 293 N. 2.

[5] R. Verf. Art. 15.

[6] Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 30 S. 241. Anderer Ansicht: Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 25 N. 1 und P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 23 u. 24, welche der Meinung sind, dafs der Vorsitz dem Reichskanzler nicht als Vertreter Preufsens, sondern als kaiserlichem Beamten zustehe. Diese Auffassung befindet sich zwar mit dem Wortlaut des Art. 15 der Reichsverfassung im Einklang, derselben steht aber die Entwicklungsgeschichte des Amtes des Reichskanzlers entgegen. Letzterer sollte nach dem Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung lediglich preufsischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein und etwa die Stellung eines Bundespräsidialgesandten haben. Durch die Amendierungen des verfassungberatenden Reichstages ist ihm allerdings aufserdem die Funktion eines obersten Verwaltungsbeamten des Reiches beigelegt, in seiner ursprünglichen Stellung und den Rechten der Präsidialmacht aber durchaus nichts verändert worden. Ebensowenig hat bei der Gründung des Deutschen Reiches und der Abfassung der jetzigen Reichsverfassung die Absicht bestanden, in Bezug auf das Amt des Reichskanzlers und die Stellung Preufsens als Präsidialmacht irgend eine Veränderung vorzunehmen. Auch die Bestimmung des Schlufsprotokolls vom 23. November 1870 Nr. IX, wonach im Falle der Verhinderung Preufsens der Vorsitz im Bundesrat von dem bayrischen Vertreter geführt werden soll, deutet darauf hin, dafs der Vorsitz grundsätzlich Preufsen zustehen soll. Es ist unmöglich, diese Festsetzung, wie Haenel a. a. O. will, so zu verstehen, dafs Preufsen dadurch nur ein Recht auf Substitution im Falle der Verhinderung des Reichskanzlers beigelegt werden solle.

[7] Die Meinung, dafs der Reichskanzler Bevollmächtigter und zwar preufsischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein müsse, wird fast von allen Schriftstellern geteilt: Laband, Staatsrecht Bd. I § 30 S. 241, § 40 S. 334, in Marquardsens Handb. S. 47; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 26 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 160 ff., 252; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 175 S. 517; Zorn in der 5. Aufl. desselb.

Ist der Reichskanzler verhindert und ein allgemeiner Stellvertreter für ihn bestellt, so steht diesem das Recht des Vorsitzes zu. Der Reichskanzler kann sich aufserdem im Vorsitz durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen[8]. Im Fall der Verhinderung Preufsens ist es als ein Recht der bayrischen Regierung anerkannt, dafs ihr Vertreter den Vorsitz im Bundesrate führt[9]. Der bayrische Vorsitz soll nicht etwa schon eintreten, wenn nur der Reichskanzler oder sein Gesamtstellvertreter verhindert, sondern erst dann, wenn Preufsen verhindert ist. Die Bedeutung der Bestimmung liegt darin, dafs der Reichskanzler, wenn er sich nicht einen preufsischen Bevollmächtigten substituiert, den Vorsitz nur einem bayrischen Bevollmächtigten, nicht dem eines anderen Staates, übertragen darf[10].

---

Bd. I § 6 S. 123; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 268 S. 91; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 312; Proebst, Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 15 Nr. 3; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 9, 11 ff.; Preufs in der Zeitschrift für die gesamte Staatsw. Bd. XLV S. 433, 445, 446; Zorn, Kommentar, zur Reichsverf. zu Art. 15 Nr. 1; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 15 Nr. 1, 2; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 143 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 15; Grafsmann im Archiv für öffentl. Recht Bd. XI S. 331 ff.; Kliemke a. a. O. S. 22 ff. fordert wenigstens, dafs der Reichskanzler Bundesratsmitglied sei. Dagegen hat Fürst v. Bismarck die Ansicht ausgesprochen, dafs der Reichskanzler gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein brauche (Reichstagssitzung vom 13. März 1877, Sten. Ber. Bd. I S. 127, und vom 24. Jan. 1883, Sten. Ber. S. 893, Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 397 ff.). Dieselbe wird aufserdem von P. Hensel a. a. O. S. 10 ff. vertreten. Gegen diese Ansicht spricht aber der Umstand, dafs der Vorsitz im Bundesrat ein Recht der Präsidialmacht Preufsen ist, das nur durch einen Bevollmächtigten dieser Macht ausgeübt werden kann, sowie die geschichtliche Entwicklung des Amtes des Reichskanzlers, der ursprünglich sogar lediglich preufsischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein sollte (vgl. N. 6). Aufserdem zeigt Art. 15 der Reichsverfassung, welcher dem Reichskanzler die Befugnis beilegt, sich durch „jedes andere Mitglied des Bundesrates“ vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen, deutlich genug, dafs nach Absicht der Reichsverfassung der Reichskanzler ebenfalls Mitglied des Bundesrates sein soll. Der Vorgang aus dem Jahre 1867 endlich, auf den sich Hensel a. a. O. S. 12 beruft, beweist nicht gegen, sondern für die hier vertretene Meinung. In dem Verzeichnis der Bundesratsbevollmächtigten vom 10. August 1867 findet sich der Name des damaligen Bundeskanzlers Grafen von Bismarck allerdings nicht. Daraus folgt aber nicht, dafs er zu jener Zeit nicht Bundesratsbevollmächtigter war. Er war dies vielmehr unzweifelhaft, denn er hat damals sogar die preufsische Stimme im Bundesrate geführt. Die Veröffentlichung seiner Qualität als Vertreter im Bundesrate wurde nur deshalb nicht für nötig gehalten, weil man annahm, dafs diese sich wegen seiner Ernennung zum Bundeskanzler von selbst verstehe. Vgl. auch Seydel, Kritische Vierteljahrsschrift Bd. XXIV S. 273.

[8] R. Verf. Art. 15; R. G., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 § 4.Vgl. § 135.

[9] Schlufsprot. vom 23. Nov. 1870 Nr. IX.

[10] Thudichum im Jahrbuch des Deutschen Reiches a. a. O. S. 26 N. 2; Seydel, Kommentar zu Art. 15, im Jahrbuch S. 294; Laband, Staatsrecht Bd. I § 30 S. 242, in Marquardsens Handbuch S. 47; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 22 S. 207; H. Schulze, Lehrbuch des

Anträge können im Bundesrate von den Mitgliedern des Bundes, also von den einzelnen deutschen Regierungen durch ihre Bevollmächtigten eingebracht werden. Das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben. Gewohnheitsrechtlich hat sich jedoch auch eine kaiserliche Initiative im Bundesrate entwickelt [11].

Für die verschiedenen Sitzungsperioden des Bundesrates gilt das Prinzip der Kontinuität, so daſs Geschäfte, welche in der einen nicht erledigt sind, in der folgenden an demselben Punkte, an welchem sie stehen geblieben, wieder aufgenommen werden.

Eine bestimmte Zahl für die Beschluſsfähigkeit des Bundesrates schreibt die Reichsverfassung nicht vor. Es ist also jede erschienene Zahl von Vertretern beschluſsfähig. Jeder Bevollmächtigte kann sich für die Abstimmung den Bevollmächtigten eines anderen Staates substituieren [12]. Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Die Beschluſsfassung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme, d. h. die Stimme Preuſsens, den Ausschlag [13]. Von dem Majoritätsprinzip bestehen jedoch zwei Ausnahmen: 1. Abänderungen der Reichsverfassung gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben [14]. 2. In Bezug auf einzelne Gegenstände giebt bei Meinungsverschiedenheiten die Stimme des Präsidiums stets den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Diese Gegenstände sind: Gesetze über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern von dem im Bundesgebiete gewonnenen Salz, Tabak, Branntwein, Bier, Zucker und

---

deutschen Staatsrechtes Bd. II § 258 S. 65; Proebst a. a. O. Art. 15 Nr. 4; Kittel, Die bayrischen Reservatrechte S. 49.

[11] Die R. Verf. Art. 7 kennt nur eine Initiative der Mitglieder des Bundes. Für völkerrechtliche Verträge und Rechnungsangelegenheiten ist die kaiserliche Initiative durch die Stellung des Kaisers notwendig gegeben. Dieselbe hat sich aber auch für Gesetzentwürfe ausgebildet (Haenel, Organisatorische Entwicklung S. 42; mein Anteil der Reichsorgane S. 93; Frormann im Archiv für öffentl. Recht Bd. XIV S. 80 ff. Vgl. auch Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat Bd. IV S. 36. — Gegen die kaiserliche Initiative Seydel, Kommentar zu Art. 7 Nr. VI und Graſsmann im Archiv für öffentl. Recht Bd. XI S. 338 ff., deren Ausführungen sich zwar mit den Bestimmungen der Reichsverfassung in Einklang befinden, welche aber die inzwischen eingetretene Entwicklung ignorieren.

[12] Rev. G. O § 2.

[13] R. Verf. Art. 7. — Das Recht, bei Stimmengleichheit den Ausschlag zu geben, ist ein specielles Vorrecht Preuſsens und geht nicht auf den jeweiligen Vorsitzenden, z. B. den den Reichskanzler vertretenden bayrischen Bevollmächtigten, über. Vgl. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 246 N. 2, in Marquardsens Handbuch S. 47; Seydel im Jahrbuch a. a. O. S. 281, Kommentar zu Art. 7 Nr. VII; H. Schulze a. a. O. S. 66, Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 289; Frormann a. a. O. S. 40 ff. Anderer Ansicht: R. v. Mohl S. 236.

[14] R. Verf. Art. 78.

Sirup, sowie Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung der angeführten Zoll- und Steuergesetze dienen[15].

Bei der Beschlufsfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist[16]. Diese Vorschrift bezieht sich, wie der Zusatz „nach den Bestimmungen dieser Verfassung“ deutlich anzeigt, nur auf solche Gegenstände, hinsichtlich deren einzelne Staaten von der Kompetenz des Reiches eximiert sind. Ausgeschlossen ist demnach das Stimmrecht Bayerns, Württembergs und Badens hinsichtlich der Bierbesteuerung, das Stimmrecht Bayerns und Württembergs hinsichtlich der auf sie nicht anwendbaren Post- und Telegraphengesetze[17], das Stimmrecht Bayerns in Bezug auf Heimats- und Niederlassungsverhältnisse und die dem Reiche in Art. 42—46 Abs. 1 der Reichsverfassung eingeräumten Hoheitsrechte über das Eisenbahnwesen. Dagegen bezieht sich die Beschränkung des Stimmrechtes nicht auf solche Mafsregeln, für welche die allgemeine Kompetenz des Reiches grundsätzlich anerkannt ist, welche sich jedoch thatsächlich nur auf einen Teil des Reichsgebietes erstrecken[18].

## § 125.

Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte Ausschüsse[1]. Ein Teil dieser Ausschüsse ist verfassungsmäfsig bestimmt und hat den Charakter von dauernden, d. h. fortwährend existierenden, nicht fortwährend versammelten Ausschüssen. Dies sind die Ausschüsse: 1. für Landheer und Festungen, 2. für Seewesen, d. h. für die Kriegsmarine, 3. für Zoll- und Steuerwesen, 4. für Handel und Verkehr, 5. für Eisenbahnen, Post- und Telegraphen, 6. für Justizwesen, 7. für Rechnungswesen, 8. für die auswärtigen Angelegenheiten. Aufser diesen kann aber der Bundesrat nach seinem Ermessen noch weitere Ausschüsse, und zwar sowohl dauernde als aufserordentliche bilden. In der Verfassung nicht erwähnte, aber durch die Geschäftsordnung festgestellte, dauernde Ausschüsse sind die für Elsafs-Lothringen, für die Verfassung und die Geschäfts-

---

15 R. Verf. Art. 5 u. 37.

16 R. Verf. Art. 7.

17 Auch bei der Postverwaltung würde das Stimmrecht Bayerns und Württembergs ausgeschlossen sein. Der Bundesrat wird aber schwerlich in die Lage kommen, hierüber Beschlüsse zu fassen, da die Post- und Telegraphenverwaltung nach Art. 50 der Reichverfassung Sache des Kaisers ist.

18 Laband, Staatsrecht Bd. I § 28 S. 218 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 22 S. 206; Westerkamp S. 100; Thudichum im Jahrbuch des Deutschen Reiches S. 23 N. 1; Seydel im Jahrbuch S. 282 u. 83, Kommentar zu Art. 7 Nr. VIII; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 151, 435; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 256 S. 53.

1 R. Verf. Art. 8.

ordnung[2]. Später ist auch ein Ausschuſs für das Eisenbahngütertarifwesen hinzugekommen[3].

Über die Zusammensetzung der Ausschüsse gelten — abgesehen von dem Ausschuſs für auswärtige Angelegenheiten — folgende Grundsätze. In jedem Ausschuſs müssen auſser dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, innerhalb desselben führt jeder Staat nur eine Stimme. In dem Ausschuſs für das Landheer und die Festungen hat Bayern kraft der Verfassung, Württemberg und Sachsen kraft der Militärkonventionen einen ständigen Sitz[4]; die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für Seewesen ernennt der Kaiser. Die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden von dem Bundesrate gewählt. Die Ernennung oder Wahl erfolgt in der Weise, daſs der Kaiser oder Bundesrat die Staaten bezeichnet, welche in dem Ausschuſs vertreten sein sollen[5]. Die Wahl erfolgt durch geheime Abstimmung[6]. Die Zusammensetzung der Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrates bezw. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Diese Ausschüsse entwickeln keinerlei selbständige Thätigkeit. Sie haben in erster Linie die Aufgabe, Vorlagen für den Bundesrat vorzubereiten, auſserdem unterstützen sie den Kaiser und die von ihm bestellten Behörden in Ausübung ihrer Funktionen, indem sie entweder zwischen ihnen und den Einzelregierungen vermitteln oder bei der Vornahme gewisser Verwaltungshandlungen ihr Gutachten oder ihre Zustimmung erteilen.

Eine ganz besondere Stellung nimmt der Bundesratsausschuſs für die auswärtigen Angelegenheiten ein. Derselbe dient

---

[2] Rev. G. O. § 17.

[3] Seydel, Kommentar S. 150.

[4] Über die Konventionen und namentlich über die Rechtsgültigkeit der Bestimmung der Sächsischen Militärkonvention vgl. § 197. — Die Behauptung Labands a. a. O. S. 252, daſs der Kaiser die speciellen Bevollmächtigten Württembergs und Sachsens, welche Mitglieder des Ausschusses sein sollen, zu bezeichnen habe, trifft nicht zu. Vielmehr ist die bestehende Praxis, wonach der Kaiser nur die Staaten bezeichnet, der Reichsverfassung durchaus entsprechend. Demgemäſs haben die Bestimmungen der Konventionen über Sachsen und Württemberg materiell dieselbe Bedeutung wie die der Verfassung über Bayern. Formell besteht der Unterschied, daſs der Kaiser Sachsen und Württemberg ausdrücklich als Mitglieder des Ausschusses bezeichnet, während dies bei Bayern nicht der Fall ist. Übereinstimmend: Seydel im Jahrbuch S. 278 u. 79; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 290 N. 7.

[5] Rev. G. O. § 18. Dieses Verfahren ist in vollem Einklang mit den Bestimmungen des Art. 8 der Reichsverfassung. Übereinstimmend: Seydel a. a. O. und Kommentar zu Art. 8 Nr. II. Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 250, in Marquardsens Handbuch S. 48; Haenel, Organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung S. 30 N. 1; Westerkamp a. a. O. S. 290 N. 8; Binding in der deutschen Juristenzeitung Bd. IV S. 72.

[6] Rev. G. O. § 18.

dazu, Mitteilungen der Reichsregierung über die auswärtige Politik entgegenzunehmen. Deshalb ist Preuſsen in ihm nicht vertreten; er besteht aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten. Bayern führt den Vorsitz.

Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt.

## § 126.

Die Mitglieder des Bundesrates haben nicht den Charakter von Beamten des Reiches, sondern den von Bevollmächtigten der einzelnen Regierungen. Sie sind an die Instruktionen ihrer Regierung gebunden und für die Erfüllung derselben verantwortlich. Auch bei der Entscheidung von Rechtsfragen und Arbeiten in den Ausschüssen haben sie sich, falls ihnen Instruktionen erteilt worden sind, an diese zu halten. Häufig werden jedoch die Bundesratsvertreter nicht mit speciellen Instruktionen über jeden einzelnen Punkt ausgestattet. Es bleibt ihnen vielmehr überlassen, innerhalb gewisser Schranken die Abstimmung nach eigenem Ermessen vorzunehmen. Dies kommt namentlich dann vor, wenn der betreffende Ressortminister persönlich die Vertretung im Bundesrate übernommen hat.

Die Bevollmächtigten zum Bundesrat besitzen die Stellung von diplomatischen Vertretern. Sie genieſsen die völkerrechtlichen Privilegien der Gesandten, namentlich das der Exterritorialität [1]. Exterritorialität bedeutet hier natürlich nicht Freiheit von der Einwirkung der deutschen Reichsgewalt, sondern lediglich Freiheit von der Einwirkung der preuſsischen Staatsgewalt, in deren Gebiet der Bundesrat seinen Sitz hat [2]. Insbesondere sind die Bundesratsmitglieder, ebenso wie Vertreter auswärtiger Staaten, von der preuſsischen Gerichtsgewalt [3] und der preuſsischen Finanzgewalt eximiert. Wichtig ist dies namentlich hinsichtlich derjenigen Mitglieder des Bundesrates, welche ihren ständigen Wohnsitz in Berlin haben.

Die Mitglieder des Bundesrates können, während sie sich am Sitze des Bundesrates aufhalten, nur mit Genehmigung ihres Landesherrn an einem andern Orte als Zeugen oder Sachverständige vernommen werden [4].

---

[1] Die R. Verf. Art 10 drückt dies so aus: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.“

[2] Vgl. Seydel im Jahrbuch S. 280; Laband, Staatsr. Bd. I § 28 S. 213, in Marquardsens Handbuch S. 44.

[3] R. G. V. G. §§ 18—20.

[4] R. C. Pr. O. §§ 382 u. 402. R. St. Pr. O. §§ 49 u. 72.

### 3. Der Kaiser[1].

### § 127.

An die Spitze des norddeutschen Bundes war der König von Preufsen gestellt. Derselbe kam in der Bundesverfassung unter den Bezeichnungen: Bundespräsidium, Bundesfeldherr, König von Preufsen vor. Er nahm im norddeutschen Bunde eine doppelte Stellung ein: 1. Er war neben den andern Mitgliedern des Bundes im Bundesrate vertreten. Hier stand ihm als dem hervorragendsten Mitgliede die Leitung zu. Er hatte den Bundesrat zu eröffnen, zu berufen, zu vertagen und zu schliefsen; der von ihm ernannte Bundeskanzler führte den Vorsitz und die preufsische Stimme konnte durch ihren Widerspruch die Abänderung gewisser bestehender Einrichtungen hindern. In Ausübung dieser Funktionen wurde die Krone Preufsen ausschliefslich als Bundespräsidium bezeichnet. 2. Es war ihm die Ausübung einer Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen im Bunde übertragen. In dieser Eigenschaft kam er teils unter der Bezeichnung Bundespräsidium, teils unter der Bezeichnung Bundesfeldherr, teils unter der Bezeichnung König von Preufsen vor.

Nachdem durch die Verträge mit den süddeutschen Staaten eine Erweiterung des norddeutschen Bundes auf das gesamte Deutschland eingetreten war, wurden diese Bezeichnungen durch den Titel Deutscher Kaiser ersetzt. Doch war damit eine materielle Änderung der staatsrechtlichen Stellung nicht beabsichtigt[2]. Den Titel Deutscher Kaiser führt jedoch der König von Preufsen nur dann, wenn er in Angelegenheiten des Reiches thätig ist, dagegen nicht bei der Erledigung rein preufsischer Angelegenheiten.

Die kaiserliche Würde haftet am Besitz der preufsischen Krone. Der Erwerb dieser richtet sich lediglich nach den Vorschriften des preufsischen Staatsrechtes. Auch die Abänderung oder Aufhebung derselben ist ausschliefsliche Sache der preufsischen Gesetzgebung[3]. Da der Antritt der preufsischen Regierung und

---

[1] Zorn, Art. „Kaiser“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 426 ff.; Laband, Art. „Kaiser“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 700 ff.; A. Haenel, Das Kaiserthum, Kiel 1892; R. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895; K. Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche, Dresden 1898.

[2] Dies ergiebt sich sowohl aus dem § 120 S. 382 N. 8 angeführten Wortlaut des Briefes des Königs von Bayern als aus der Fassung des Art. 11 der Reichsverfassung.

[3] Hierüber besteht völllige Übereinstimmung unter den Schriftstellern. Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 25 S 191, in Marquardsens Handbuch S. 40; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 264, Hausgesetze Bd. III S, 630, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 253 S. 38 ff.; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 227 N. 2; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 181, im Rechtslexikon S. 427; Trieps, Reich und Bundesstaaten S. 180; Haenel,

der Erwerb der königlichen Rechte von der Leistung des Verfassungseides durchaus unabhängig ist, so bleibt die Unterlassung dieser Leistung auch auf die Ausübung der kaiserlichen Befugnisse ohne Einfluſs[4]. Die Einsetzung einer Regentschaft in Preuſsen hat zur Folge, daſs auch die Ausübung der kaiserlichen Rechte durch den preuſsischen Regenten geschieht[5].

Besondere Ehrenrechte sind dem Kaiser nur in geringem Umfange beigelegt worden, da er sich bereits als König von Preuſsen im Besitz aller Ehrenrechte des Monarchen eines gröſseren Staates befindet. Als kaiserliche Ehrenrechte verdienen genannt zu werden: 1. der kaiserliche Titel[6], 2. das kaiserliche Wappen und die kaiserliche Standarte[7]. Ebensowenig sind dem Deutschen Kaiser specielle Vermögensrechte, z. B. der Bezug einer Civilliste, eingeräumt worden.

---

Deutsches Staatsr. Bd. I S. 337; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 292 N. 9; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 53; Binding a. a. O. S. 10; Fischer a. a. O. S 46; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 11 Nr. 2; Seydel, Kommentar zu Art. 11 Nr. I.

[4] So richtig Laband Staatsrecht a. a. O. S. 193 ff., gegen v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 26 S. 225, und R. v. Mohl S. 284. Vgl. § 91 S. 247 N. 7. Übereinstimmend auch: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 181, 182, im Rechtslexikon S. 427; Fischer a. a. O. S. 47.

[5] Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 190 ff., in Marquardsens Handbuch S. 40; Seydel, Kommentar S. 127 zu Art. 11 Nr. 1; Thudichum, Verfassungsrecht S. 127, Jahrbuch S. 25 N. 4; Held S. 95 ff.; Riedel zu Art. 11 N. 3; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht §§ 70 u. 264, Hausgesetze Bd. III S. 630 u. 31, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 253 S. 39; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 227 N. 2; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 57; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 181; v. Kirchenheim, Regentschaft S. 117, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 295; A. Arndt, Das Verordnungsrecht im Deutschen Reiche S. 184, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 11 Nr. 2, Hancke, Regentschaft und Stellvertretung S. 48 ff.; Peters, Regentschaft S. 81; Stoerk in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1103; Triepel, Interregnum S. 105, 108; Graſsmann im Archiv für öffentl. Recht Bd. VI S. 529 ff.; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 292 N. 10; Bornhak im Archiv für öffentl. Recht. Bd. VIII S. 441; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 53; Fischer a. a. O. S. 49; Ostrogorski, Die Frau im öffentlichen Recht S. 24 ff. And. Ansicht: v. Rönne a. a. O. S. 225 ff.; R. v. Mohl S. 284 ff.; Auerbach zu Art. 11 Anm. ad. I; v. Ösfeld, Zur Frage der Regentschaft S. 11. Die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht ergiebt sich daraus, daſs die kaiserlichen Rechte ein Accessorium der Krone Preuſsens sind und auch in der Ausübung von dieser, namentlich von den damit verbundenen Mitgliedschaftsrechten im Bundesrat niemals gtrennt werden können. Auch darf gegen diese Ansicht nicht angeführt werden, daſs nach derselben der preuſsische Landtag über die Notwendigkeit einer Regentschaft für das Reich entscheide. Der preuſsische Landtag urteilt nur über die Ausübung der preuſsischen Kronrechte, zu deren Ausflüssen auch die kaiserlichen Befugnisse gehören.

[6] Über den Charakter desselben vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 26 S. 195 ff.

[7] A. H. E. vom 3. August 1871. Vgl. die Berichtigung R. G. Bl. 1871 S. 458.

Der Kaiser ist, weil Mitträger der Reichsgewalt, unverantwortlich. Seine Anordnungen und Verfügungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Auf diese Kontrasignatur finden die Grundsätze Anwendung, welche für die Gegenzeichnung der Minister gelten[8]. Sie ist daher nicht erforderlich bei Armeebefehlen[9] und persönlichen Meinungsäufserungen.

Dem Kaiser ist ein besonderer strafrechtlicher Schutz eingeräumt. Angriffe gegen seine Person und Beleidigung derselben werden ebenso bestraft wie gleiche gegen den Landesherrn des Staates, dem der Thäter angehört oder in dessen Gebiet er sich aufhält, gerichtete Handlungen[10].

### 4. Der Reichstag[1].

### § 128.

Der Reichstag nimmt im Deutschen Reiche eine ähnliche Stellung ein wie die Landtage in den einzelnen Staaten[2]. Ihm steht ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung und bei gewissen wichtigen Akten der Verwaltung zu, deren Erledigung in den Formen der Gesetzgebung erfolgt. Zu den letzteren gehören die Festsetzung des Reichshaushaltsetats, die Ermächtigung zur Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen, Beschlüsse über Bau und Konzessionierung von Eisenbahnen. Als Ausflufs der Gesetzgebungsbefugnisse des Reichstages erscheint auch sein Recht, solche völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, deren Bestimmungen in den Bereich der Gesetzgebung hineinfallen. Der Reichstag übt ein Recht der Kontrolle über die Reichsverwaltung aus. Dieses äufsert sich in der Genehmigung von gewissen Verwaltungsakten, z. B. von Verordnungen, in dem Anspruch auf Berichte über einzelne Verwaltungsthätigkeiten und Verwaltungszweige und in der Befugnis, die Entlastung der Finanzverwaltung auszusprechen.

Dem Reichstag ist ferner durch eine ausdrückliche Bestimmung der R.-Verf.[3] die Befugnis beigelegt worden, an ihn gerichtete

---

[8] Sie ist also namentlich auch notwendig bei Ernennung des Reichskanzlers. So mit Recht P. Hensel, Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 7 gegen Thudichum, Verfassungsrecht S. 129.

[9] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 200 S. 40.

[10] R. St. G. B. §§ 80, 94, 95.

[1] M. Seydel, Der deutsche Reichstag in den Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 352 ff.; Zorn, Art. „Reichstag" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 409 ff.

[2] Viele Bestimmungen der preufsischen Verfassung über den preufsischen Landtag sind wörtlich in die Reichsverfassung übergegangen. Vgl. die Zusammenstellung bei Laband Bd. I § 32 S 255 N. 1.

[3] R. Verf. Art. 23.

Petitionen dem Bundesrate bezw. Reichskanzler zu überweisen[4]. Dagegen schweigt die Verfassung über das Recht, Adressen zu erlassen und Interpellationen an die Vertreter der Reichsregierung zu richten. Nichtsdestoweniger werden beide Befugnisse vom Reichstage praktisch ausgeübt. Es besteht aber keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Entgegennahme der Adresse oder zur Beantwortung der Interpellation[5]. Die Adressen sind bisher stets an den Kaiser gerichtet worden, welcher dem Reichstage gegenüber die verbündeten Regierungen vertritt. Doch bleibt es dem Reichstage unbenommen, auch Adressen an den Bundesrat zu richten[6]. Dem Reichstage steht endlich das Recht zu, Wünschen und Anschauungen gegenüber dem Bundesrat oder dem Reichskanzler in Form einer Resolution Ausdruck zu geben.

## § 129.

Der Reichstag besteht aus einer einzigen Kammer. Über die Zusammensetzung desselben bestimmt die Verfassung[1] lediglich, dafs er aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervorgeht. Die näheren Vorschriften enthält das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869[2].

Wähler ist nach diesem Gesetz jeder Deutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat. Für das aktive

---

[4] Mit Unrecht nimmt P. Hensel, Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 15, an, die Petitionen seien stets dem Bundesrate zu überweisen und würden an den Reichskanzler nur als Vorsitzenden desselben gerichtet. An den Bundesrat gelangen nur solche Petitionen, welche zu seinem Ressort gehören; Petitionen, welche in den eigenen Geschäftsbereich des Reichskanzlers hineinfallen, kommen nur zu seiner Kognition und werden von ihm allein erledigt.

[5] Vgl. Laband, Staatsr. Bd. I § 33 S. 269 ff.; Seydel, Annalen S. 430.

[6] Adressen an den Bundesrat erklärt für unzulässig Seydel, Kommentar zu Art. 23 Nr. III, und im Anschlufs an ihn v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 36 S. 269, weil bei Eröffnung, Vertagung und Schliefsung sowie bei Gesetzesvorlagen dem Reichstage nur das Bundespräsidium handelnd gegenübertrete. Hinsichtlich der Gesetzesvorlagen ist diese Behauptung nach Art. 16 der Reichsverfassung entschieden unrichtig. Auch braucht sich der Gegenstand einer Adresse weder auf Eröffnung oder Schliefsung des Reichstages noch auch auf Gesetzesvorlagen zu beziehen. Übereinstimmend: Laband a. a. O. S. 271 N. 3.

[1] R. Verf. Art. 20.

[2] Eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 Art. 2 Nr. 6, in Bayern durch Vertrag vom 23. Nov. 1870 Nr. III § 8, in Elsafs-Lothringen durch R. G. vom 25. Juni 1873 § 6, in Helgoland durch R. G. vom 15. Dez. 1890 § 4. — Die Ausführungsbestimmungen finden sich in dem Reglement des Bundesrates vom 28. Mai 1870 (vgl. Berichtigung Bundesgesetzblatt 1870 S. 488) mit Nachträgen vom 27. Febr. 1871, 24. Jan. 1872, 20. Juni und 1. Dez. 1873. Dasselbe kann nur mit Zustimmung des Reichstages abgeändert werden (R. W. G. § 15). Vgl. auch Bekanntmachung des Bundesrates vom 8. Sept. 1898 (Centralbl. S. 393 ff.). — Über die Wahlen zum Reichstage vgl. R. v. Mohl, Kritische Erörterungen über Ordnungen und

Wahlrecht bestehen also folgende Erfordernisse: 1. Reichsangehörigkeit, 2. männliches Geschlecht, 3. Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres.

Von der Berechtigung zum Wählen sind ausgeschlossen:

1. Personen, welche unter Vormundschaft oder Kuratel stehen, also, da Minderjährige schon ihres Alters wegen kein Wahlrecht besitzen, Geisteskranke, Gebrechliche und Verschwender;

2. Personen, über deren Vermögen Konkurs oder Fallitzustand gerichtlich eröffnet worden ist, und zwar während der Dauer dieses Konkurs- oder Fallitverfahrens;

3. Personen, welche eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorhergegangenen Jahre bezogen haben;

4. Personen, welchen die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind, für die Zeit der Entziehung[3].

Nach dem R. W. G. soll, wenn die Entziehung der staatsbürgerlichen Rechte wegen politischer Verbrechen oder Vergehen erfolgt ist, die Berechtigung zum Wählen wieder eintreten, sobald die aufserdem erkannte Strafe vollstreckt oder durch Begnadigung erlassen ist. Diese Bestimmung hat nur Bedeutung für Bestrafungen, welche unter der Herrschaft der früheren Landesstrafgesetzbücher, dagegen nicht für solche, welche unter der Herrschaft des Reichsstrafgesetzbuches erfolgt sind, da dieses eine Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte bei politischen Verbrechen oder Vergehen überhaupt nicht kennt.

Das Wahlrecht ist nicht ausgeschlossen, sondern ruht, d. h. seine Ausübung ist suspendiert bei Personen des Soldatenstandes des Heeres und der Marine, solange als dieselben sich bei der Fahne befinden. Ihnen stehen gleich diejenigen Personen, welche zwar Reichsangehörigkeit besitzen, aber keinen Wohnsitz im Reichsgebiet haben, und diejenigen Personen, welche irrtümlicherweise nicht in die Wahllisten eingetragen sind.

Wählbar ist jeder, der das aktive Wahlrecht besitzt und einem deutschen Staate seit mindestens einem Jahre angehört, also auch diejenigen Personen, bei welchen eine Suspension der Ausübung des aktiven Wahlrechtes stattfindet.

Nicht wählbar sind die deutschen Landesherren, welche als Träger der Reichsgewalt durch den Bundesrat repräsentiert werden[4]. Dagegen sind Mitglieder des Bundesrates wähl-

---

Gewohnheiten des Deutschen Reiches, I. Die Reichtagswahlen; Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXX S. 528 ff. Auch im separaten Abdruck u. d. T.: Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstage, Tübingen 1874, erschienen.

[3] R. St. G. B. §§ 32—37.

[4] Laband, Staatsrecht Bd. I § 34 S. 277, in Marquardsens Handbuch S. 51; Seydel, Annalen S. 358 u. 359; H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 262 S. 77; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 220; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. S. 145 N. 4.

bar; sie können jedoch die Wahl in rechtswirksamer Weise nur annehmen, wenn sie vor der Annahme aus dem Bundesrate ausgeschieden sind, da niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein kann[5]. Wählbar sind ferner Senatoren der Freien Städte, denn Mitträger der Reichsgewalt und durch den Bundesrat vertreten ist nur der Senat als Kollegium, nicht die einzelnen Mitglieder desselben.

Beamte bedürfen zum Eintritt in den Reichstag keines Urlaubes[6]. Als Beamte im Sinne dieser Bestimmung sind Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte anzusehen. Dagegen bezieht sich die Vorschrift nicht auf Kirchendiener, welche nur früher wegen der engen Verbindung von Kirche und Staat als Beamte behandelt wurden, bei dem jetzigen Verhältnis dagegen eine durchaus andere Stellung einnehmen, sowie auf Beamte von Privatpersonen oder Privatgesellschaften[7]. Auf Offiziere ist sie ebenfalls nicht anwendbar[8].

Für die Feststellung der Zahl der Abgeordneten und die Verteilung derselben auf die einzelnen Bundesstaaten ist als Normalmafsstab angenommen, dafs auf je 100000 Seelen ein Abgeordneter kommt. Doch wird auch in denjenigen Bundesstaaten, deren Bevölkerung nicht 100000 Seelen erreicht, ein Abgeordneter gewählt. Ebenso wird ein Überschufs von mindestens 50000 Seelen der Gesamtbevölkerung eines Bundesstaates 100000 Seelen gleich gerechnet. Bei der Berechnung ist diejenige Bevölkerungszahl als mafsgebend betrachtet, welche den Wahlen zum verfassungsberatenden Reichstag des norddeutschen Bundes bezw. den ersten Wahlen zum Zollparlament zu Grunde gelegen hat.

---

[5] R. Verf. Art. 9. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 277, in Marquardsens Handbuch S. 51; Seydel, Annalen S. 365; Zorn a. a. O. S. 220; Arndt a. a. O.

[6] R. Verf. Art. 21.

[7] Die Ansichten über diesen Punkt sind sehr verschieden. 1. Thudichum, Verfassungsrecht S. 154, will unter „Beamten" nur Reichs- und Staatsbeamte verstehen, schliefst daher die Anwendung der Bestimmung auf Gemeinde- und Kirchenbeamte ausdrücklich aus. Dieser Ansicht neigt sich auch Laband zu (Staatsrecht a. a. O. S. 297 N. 1), ebenso Proebst, Verf. Art. 21 N. 1. 2. Die hier vertretene Auffassung teilen Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 232; Arndt, Kommentar zu Art. 21 Nr. 1, und, wie es scheint, Hiersemenzel, der (zu Art. 21 Nr. II) bemerkt, dafs unter den Beamten auch die „mittelbaren" zu verstehen seien. 3. Neben den Kommunalbeamten wollen auch Geistliche mit unter der Bestimmung begreifen: Seydel, Kommentar zu Art. 21 Nr. 1, Annalen S. 404; R. v. Mohl S. 349 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 29 S. 247, und, wie es scheint, Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 235, welcher nur die Bediensteten von Privatpersonen und Privatgesellschaften ausdrücklich ausschliefst. 4. Riedel (zu Art. 21 Nr. 1) endlich behauptet, der Begriff Beamte müsse im weitesten Umfange gefafst werden. Danach würden also auch Privatbeamte mit darunter verstanden sein.

[8] Sie gelten nicht als Beamte im Sinne der Reichsgesetze. Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 107 S. 657; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 232.

Auch die Bevölkerung von Elsafs-Lothringen hat man diesen Zahlen entsprechend berechnet. Die Gesamtzahl der Abgeordneten beträgt demnach 397, welche sich auf die einzelnen Länder in folgender Weise verteilen: Preufsen 236, Bayern 48, Sachsen 23, Württemberg 17, Elsafs-Lothringen 15, Baden 14, Hessen 9, Mecklenburg-Schwerin 6, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig und Hamburg je 3, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha und Anhalt je 2, alle übrigen Staaten je einen Abgeordneten [9].

Die Länder zerfallen in Wahlkreise. Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt. Die Wahlkreise müssen, mit Ausnahme der Exklaven, räumlich abgegrenzt und thunlichst abgerundet sein [10]. Die Abgrenzung der Wahlkreise erfolgt durch Reichsgesetz. Bis zum Erlafs eines solchen sollten nach Bestimmung des Reichswahlgesetzes die bisherigen Wahlkreise beibehalten werden. Nur diejenigen, welche damals noch nicht örtlich abgegrenzt und zu einem räumlich zusammenhängenden Bezirke abgerundet waren, mufsten schon für die nächsten Wahlen den reichsgesetzlichen Erfordernissen entsprechend hergestellt werden [11]. Die Wahlkreise sind zum Zweck der Stimmabgabe in kleinere Bezirke eingeteilt, welche möglichst mit den Ortsgemeinden zusammenfallen sollen, sofern nicht bei volkreichen Gemeinden eine Unterabteilung erforderlich wird. Wer das Wahlrecht in einem Wahlbezirke ausüben will, mufs in demselben, oder im Falle eine Gemeinde in mehrere Wahlbezirke geteilt ist, in einem derselben zur Zeit der Wahl seinen Wohnsitz haben. Jeder darf nur an einem Orte wählen.

Die Wahl ist direkt. Sie erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt sich bei der ersten Wahl eine absolute Stimmenmehrheit nicht heraus, so ist in der engeren Wahl unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

---

[9] R. W. G. § 5, R. Verf. Art. 20, G. vom 25. Juni 1873 § 3. — Das R. W. G. führt nur 235 preufsische Abgeordnete auf. Es ist aber infolge der Vereinigung Lauenburgs mit Preufsen der eine Abgeordnete für Lauenburg der Zahl der preufsischen Abgeordneten hinzugetreten.

[10] Diese Bestimmung ist mit specieller Rücksicht auf Mecklenburg, wo die ursprüngliche Feststellung der Wahlkreise mit Zugrundelegung der Einteilung des Landes in Domanium, ritterschaftliche Besitzungen und Städte bewirkt worden war, in das Wahlgesetz aufgenommen worden.

[11] Dieser Vorschrift ist durch das Bundesratsreglement vom 28. Mai 1870 entsprochen worden. In dem Reglement und dessen Nachträgen findet sich ein Verzeichnis der jetzt bestehenden Wahlkreise. In Elsafs-Lothringen erfolgt die Abänderung der Wahlkreise bis zur reichsgesetzlichen Bestimmung durch Beschlufs des Bundesrates (R. G. vom 25. Juni 1873 § 6). Helgoland ist durch Beschlufs des Bundesrates einem Wahlkreise der Provinz Schleswig-Holstein zugeteilt worden (R. G. vom 15. Dezember 1890 § 4, Bekanntmachung vom 16. Mai 1891).

Die Wahl ist geheim. Das Wahlrecht wird in Person[12] durch verdeckte, in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel müssen von weifsem Papier und dürfen mit keinem äufseren Kennzeichen versehen sein; sie sind aufserhalb des Wahllokales mit dem Namen des Kandidaten handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung zu versehen.

In jedem Stimmbezirke müssen zum Zwecke der Wahlen Listen angelegt werden, in welche die zur Wahl Berechtigten einzutragen sind. Diese Listen werden spätestens vier Wochen vor dem zur Wahl bestimmten Tage zu jedermanns Einsicht ausgelegt. Einsprachen gegen dieselben sind binnen acht Tagen nach Beginn der Auslegung anzubringen und innerhalb der nächsten vierzehn Tage zu erledigen, worauf die Listen geschlossen werden. Nur diejenigen Personen haben das Recht zu wählen, welche sich in den Listen verzeichnet finden. Bei einzelnen Neuwahlen, welche innerhalb eines Jahres nach der letzten allgemeinen Wahl stattfinden, bedarf es einer neuen Aufstellung und Auslegung der Wahlliste nicht.

Die Wahlhandlung sowie die Ermittlung des Wahlergebnisses sind öffentlich. Die Funktion der Vorsteher, Beisitzer und Protokollführer bei der Wahlhandlung in den Wahlbezirken und der Beisitzer bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in den Wahlkreisen ist ein unentgeltliches Ehrenamt und kann nur von Personen ausgeübt werden, welche kein unmittelbares Staatsamt bekleiden. Über Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahlzettel entscheidet mit Vorbehalt der Prüfung des Reichstages der Vorstand des Wahlbezirkes nach Stimmenmehrheit.

Die Wahlen sind im ganzen Reiche an einem Tage vorzunehmen, welcher durch den Kaiser bestimmt wird.

## § 130.

Die Eigenschaft als Reichstagsabgeordneter entsteht durch Wahl und Annahme. Letztere steht im freien Belieben des Gewählten. Derselbe hat binnen 8 Tagen eine Erklärung darüber abzugeben[1].

Die Existenz eines Reichstages erreicht ihr Ende:

1. durch Ablauf der Wahl- oder Legislaturperiode. Dieselbe dauert fünf Jahre[2]. Sie beginnt mit dem Tage der

---

[12] Die Behauptung Thudichums, R. Verf. S. 149, dafs jemand, der sich in Haft befindet, verlangen könne, zum Zweck der Ausübung des Wahlrechtes seiner Haft entlassen zu werden, ist nicht zutreffend. Vgl. dagegen R. v. Mohl S. 343 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. S. 244 N. 5; Seydel, Annalen S. 364.

[1] Wahlreglement § 33.

[2] R. G., betr. die Abänderung des Art. 24 der Reichsverfassung, vom 19. März 1888.

Wahl[3]. Für die Ausschreibung der Neuwahlen nach Ablauf der Legislaturperiode ist eine bestimmte Frist nicht vorgeschrieben. Die Zeit der Ausschreibung steht daher im Belieben des Kaisers, der nur insofern beschränkt ist, als die Notwendigkeit der jährlichen Berufung des Reichstages und die rechtzeitige Feststellung des Reichshaushaltsetats bei Festsetzung des Wahltages berücksichtigt werden müssen.

2. durch Auflösung. Zu einer solchen ist ein Beschlufs des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich. In diesem Falle müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen die Neuwahlen stattfinden und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen der neue Reichstag versammelt sein[4]. Die Neuwahlen erfolgen ebenfalls für eine volle Legislaturperiode. Da mit Auflösung des Reichstages die Existenz desselben beendet wird und die Mandate erlöschen, so kann ein aufgelöster Reichstag nicht wieder berufen werden[5].

Die Eigenschaft des einzelnen Reichstagsabgeordneten erlischt:

1. durch Tod,
2. durch Niederlegung des Mandates,
3. durch Verlust der für die Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften[6],
4. durch Eintritt in ein besoldetes Reichs- oder Staatsamt oder durch Eintritt in ein Reichs- oder Staatsamt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist[7], also nicht durch Eintritt in ein unbesoldetes Reichs- oder Staatsamt und durch die Beilegung eines höheren Ranges und Titels in demselben Amte. Der Abgeordnete, welcher auf diese Weise seine Stellung im Reichstag verloren hat, kann dieselbe durch eine neue Wahl wieder erlangen,

---

[3] Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht S. 160; Seydel, Kommentar zu Art. 24 Nr. II, Annalen S. 369; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 300 N. 1; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. S. 252; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 307. Dieselbe Ansicht hat auch der Bundesrat des norddeutschen Bundes offiziell ausgesprochen. Vgl. Motive zum Entwurf des Wahlgesetzes. Sten. Ber. d. nordd. Reichst., I. Legislaturper. Sess. 1869, Bd. III S. 143. Dagegen sieht Herrfurth in der deutschen Juristenzeitung Bd. III S. 2 ff. den Tag des ersten Zusammentritts als Beginn der Legislaturperiode an.

[4] R. Verf. Art. 24 u. 25.

[5] So richtig Laband, Staatsrecht a. a. O. § 35 S. 304; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. § 34 S. 263; Seydel zu Art. 24 Nr. III, Annalen S. 406; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 221, gegen Thudichum, Verfassungsrecht S. 165 u. 166.

[6] Übereinstimmend: Laband, Staatsr. a. a. O. § 34 S. 301; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. § 29 S. 250; Seydel, Annalen S. 397.

[7] R. Verf. Art. 21. Vgl. Seydel, Annalen S. 398 ff.

5. durch Eintritt in den Bundesrat[8],

6. durch Ausschlufs infolge strafgerichtlicher Verurteilung[9].

## § 131.

Die Berufung und Eröffnung des Reichstages erfolgt durch den Kaiser[1]. Die Eröffnung geschieht im Namen der verbündeten Regierungen. Ordentlicherweise mufs der Reichstag alljährlich berufen werden[2], die Berufung aufserordentlicher Reichstage liegt im Ermessen des Kaisers. Eine Versammlung des Reichstages ohne kaiserliche Berufung würde rechtswidrig, die Beschlüsse eines solchen Reichstages nichtig sein.

Der Kaiser hat ferner das Recht, den Reichstag zu vertagen und zu schliefsen[3]. Der Schlufs erfolgt ebenfalls im Namen der verbündeten Regierungen. Die Vertagung erfolgt regelmäfsig, aber nicht notwendig auf bestimmte Zeit; sie darf ohne Zustimmung des Reichstages die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen, also auch nicht auf unbestimmte Zeit geschehen und während derselben Session nicht wiederholt werden[4]. Vertagung und Schlufs unterscheiden sich wie bei den Landtagen dadurch, dafs im Fall der Vertagung die Sitzungsperiode fortdauert und daher die Kontinuität der Verhandlungen gewahrt bleibt, während der Schlufs die Sitzungsperiode beendet und daher Diskontinuität zur Folge hat[5]. Die Vertagung hat eine Unterbrechung der Sitzungen und zwar nicht blofs der Plenar-, sondern auch der Kommissions- und Abteilungssitzungen zur Folge[6].

---

8 R. Verf. Art. 9.

9 R. St. G. B. §§ 81, 83, 87, 88, 89, 90, 95.

1 R. Verf. Art. 12.

2 R. Verf. Art. 13. Den Zeitpunkt der Berufung kann der Kaiser nach seinem Ermessen bestimmen, auch eine Berufung vor Beendigung der Stichwahlen ist rechtlich nicht ausgeschlossen. And. Ansicht: de Jonge in den Annalen des Deutschen Reiches 1888 S. 669 ff.

3 R. Verf. Art. 12.

4 R. Verf. Art. 26.

5 Der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden ist ausgesprochen durch die Gesch.-Ordn. § 70. Eine Ausnahme von demselben enthielten die R. G. vom 23. Dez. 1874, 1. und 20. Febr. 1876. Diese setzten Kommissionen ein, welche die Entwürfe über Gerichtsverfassung und Prozefs in der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden durchberaten und in der folgenden Session Bericht erstatten sollten.

6 Vgl. § 103 S. 291. Die Frage, ob die Kommissionen während einer Vertagung des Reichstages befugt sind, Sitzungen zu halten, hat in der Reichstagssitzung vom 16. Juni 1882 eine eingehende Erörterung gefunden. Dafür sprachen sich die Abgeordneten Dr. Windthorst (Sten. Ber. S. 511) und Dr. Lasker (Sten. Ber. S. 518), dagegen die Abgeordneten Richter (Sten. Ber. S. 516) und v. Minnigerode (Sten. Ber. S. 519) aus. Die Vertreter der ersteren Ansicht, denen sich auch Laband, Staatsrecht Bd. I § 35 S. 303 N. 1, in Marquardsens Handbuch S. 55 N. 2, angeschlossen hat, gehen aber insofern von einer irrigen Anschauung aus, als sie die Vertagung des Reichstages durch den Kaiser und die im parlamentarischen Sprachgebrauch ebenfalls als Vertagung bezeichnete Hinausschiebung der Sitzungen

Der Reichstag hat nicht das Recht, sich selbst zu vertagen, wohl aber durch Hinausschiebung der Sitzungen eine thatsächliche Unterbrechung der Verhandlungen eintreten zu lassen.

## § 132.

Die Bestimmungen über die geschäftliche Behandlung[1] der Vorlagen im Reichstage sind zum Teil in der Reichsverfassung, zum Teil in der Geschäftsordnung enthalten, welche auf autonomischer Festsetzung des Reichstages beruht[2].

Der Reichstag wird entweder durch den Kaiser oder durch einen bevollmächtigten Reichsbeamten (Reichskanzler, Staatssekretär des Reichsamtes des Innern) im Namen der verbündeten Regierungen eröffnet. Er tritt beim Beginn einer neuen Legislaturperiode unter dem Vorsitz des ältesten Mitgliedes, bei den späteren Sitzungsperioden unter dem Vorsitz des Präsidenten der früheren Session zusammen[3]. Durch Los wird er in sieben Abteilungen geteilt[4].

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Die Vorprüfung geschieht zunächst durch die Abteilungen; diese sind jedoch verpflichtet, wenn über die Gültigkeit einer Wahl Zweifel entstehen oder wenn Proteste oder Einsprachen gegen eine Wahl vorliegen, die Akten an die Wahlprüfungskommission abzugeben. Die definitive Entscheidung erfolgt durch das Plenum des Reichstages[5].

Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer[6]. Der Präsident ernennt zwei Quästoren für das Kassen- und Rechnungswesen[7].

---

durch Beschlufs der Versammlung selbst als zwei völlig gleichstehende Institute behandeln. Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 28. Juni 1890 (Sten. Ber. S. 653 ff.). Der in dieser Sitzung gefafste Beschlufs, trotz der Vertagung des Reichstages bis zum 18. November eine Kommission zu ermächtigen, bereits am 4. November wieder zusammenzutreten, ist jedenfalls inkorrekt. Denn entweder sind die Kommissionen überhaupt berechtigt, während der Vertagung Sitzungen zu halten, dann bedurfte es dazu keiner Ermächtigung des Reichstages. Oder sie sind es nicht; dann konnte eine derartige Ermächtigung nicht vom Reichstage, sondern nur vom Kaiser erteilt werden. Der hier vertretenen Ansicht neigt Seydel zu, Kommentar zu Art. 26, der sich aber nicht bestimmt äufsert.

[1] R. v. Mohl, Kritische Erörterungen. II. Die Verhandlungen im Reichstage, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXI S. 39 ff.; Seydel, Annalen S. 408 ff.

[2] R. Verf. Art. 27. — Die neueste Fassung der Geschäftsordnung datiert vom 10. Februar 1876; sie ist abgedruckt: Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 490 ff. Abänderung derselben durch Reichstagsbeschlufs vom 5. Febr. 1895 (Sten. Ber. Bd. I S. 671; vgl. Anlagen Bd. I S. 644) und 16. Febr. 1895 (Sten. Ber. Bd. II S. 946 vgl. Anlagen Bd. I S. 726.

[3] G. O. § 1.

[4] G. O. § 2.

[5] R. Verf. Art. 27, G. O. §§ 3–8. Vgl. Seydel, Annalen S. 386 ff.

[6] R. Verf. Art. 27, G. O. §§ 9—15.

[7] G. O. § 16.

Die Vorlagen gehen teils vom Bundesrat, teils von Mitgliedern des Reichstags aus. Die vom Bundesrat beschlossenen Vorlagen ist der Kaiser verpflichtet, nach Maſsgabe der Beschlüsse desselben an den Reichstag zu bringen[8]. Er kann die Einbringung weigern, wenn der Beschluſs des Bundesrats in verfassungswidriger Weise gefaſst ist, dagegen nicht wegen materieller Bedenken gegen den Inhalt desselben[9]. Gesetzentwürfe unterliegen einer dreimaligen Beratung. Nach Beendigung der ersten Beratung wird darüber Beschluſs gefaſst, ob eine Kommission mit der Vorberatung betraut werden soll. Anträge von Reichstagsmitgliedern, welche keine Gesetzentwürfe enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Beratung und Abstimmung. Dagegen können Anträge des Bundesrates, auch wenn sie nicht Gesetzentwürfe sind, diesem abgekürzten Verfahren nur mit Zustimmung des Bundesrates unterworfen werden[10]. Die Wahl der Kommissionen erfolgt nominell durch die Abteilungen[11]; thatsächlich beruht die Bildung derselben auf Vereinbarung der Fraktionen.

Der Präsident leitet die Verhandlungen und handhabt die Disciplin[12]. Er hat das Recht, ein Mitglied wegen gröblicher Verletzung der Ordnung für die betreffende Sitzung auszuschlieſsen[13]. Die Vertretung der Vorlagen des Bundesrates im Reichstage geschieht durch Mitglieder desselben oder durch von ihm ernannte Kommissare[14]. Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muſs daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind[15]. Den Kommissaren des Bundesrates und den Assistenten der Bundesratsmitglieder ist das Recht, jederzeit gehört zu werden, durch die Reichsverfassung nicht eingeräumt, wohl aber hat dasselbe eine ausdrückliche Anerkennung in der Geschäftsordnung des Reichstages gefunden[16]. Die betreffenden Personen haben jedoch ebenso wie die Mitglieder des Hauses die Befugnis, zu reden, erst, nachdem ihnen vom Vorsitzenden das Wort erteilt ist, sie können nicht verlangen, während

---

[8] R. Verf. Art. 16.

[9] Vgl. Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 45 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 511 N. 1, in Marquardsens Handb. S. 80; Fischer, Recht des deutschen Kaisers S. 156; Frormann im Archiv für öffentl. Recht Bd. XIV S. 50 ff.; mein Anteil der Reichsorgane S. 72 ff. Auch Reichskanzler Fürst v. Bismarck hat trotz eines entgegenstehenden Präcedenzfalles die grundsätzliche Richtigkeit dieser Ansicht nicht bestritten (Reichstagssitzung vom 24. Febr. 1881, Sten. Ber. Bd. I S. 30).

[10] G. O. §§ 17—25.

[11] G. O. § 26.

[12] G. O. §§ 13, 60, 61.

[13] Reichstagsbeschluſs vom 16. Febr. 1895.

[14] R. Verf. Art. 16.

[15] R. Verf. Art. 9.

[16] G. O. § 43.

ein anderer Redner spricht, und während der Abstimmung zum Worte zugelassen zu werden. Die Bundesratsbevollmächtigten stehen, da sie nicht Mitglieder des Reichstages sein können, nicht unter der Disciplin des Präsidenten[17]. Doch hat letzterer die Befugnis, sie zum Zwecke der Geschäftsleitung zu unterbrechen. Das sogenannte Privileg der Redefreiheit haben sie nicht in Anspruch zu nehmen.

Zur Beschlufsfähigkeit des Reichstages ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich[18]. Diese beträgt, da der Reichstag aus 397 Mitgliedern besteht, 199. Der Umstand, dafs zur Zeit der Abstimmung Mandate erledigt sind, hat auf die beschlufsfähige Zahl keinen Einflufs. Übrigens ist die Anwesenheit der beschlufsfähigen Zahl nur für die Abstimmung, nicht auch für die Beratung notwendig. Ebensowenig wird erfordert, dafs sich die Hälfte der Mitglieder wirklich an der Abstimmung beteiligt. Die Frage, ob die beschlufsfähige Anzahl anwesend sei, unterliegt lediglich der Entscheidung des Reichstages. Die Beschlufsfassung erfolgt mit absoluter Stimmenmehrheit[19]. Anträge, welche Stimmengleichheit erhalten haben, sind also als abgelehnt zu betrachten[20]. Die Abstimmung mufs in der nächsten Sitzung wiederholt werden, wenn ein Mitglied für die betreffende Sitzung ausgeschlossen und seine Stimme mafsgebend war, ausgenommen bei Beschlüssen über Geschäftsordnungsfragen[21].

Die Verhandlungen des Reichstages sind nach der Reichsverfassung öffentlich[22]. Die Geschäftsordnung bestimmt jedoch, dafs der Reichstag auf den Antrag seines Präsidenten oder auf den Antrag von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammentreten kann, in welcher zunächst über den Ausschlufs der Öffentlichkeit zu beschliefsen ist[23].

---

[17] Vgl. die Äufserungen des Präsidenten Simson in der Sitzung vom 14. Mai 1873, Sten. Ber. Bd. I S. 655; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 40 S. 288 N. 2; R. Schleiden, Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen Heft 1 S. 52 ff., Heft 2 S. 59 ff.; Seydel, Annalen S. 414, Kommentar zu Art. 27 Nr. III; Zorn a. a. O. S. 237 N. 56.

[18] R. Verf. Art. 28.

[19] R. Verf. Art. 28.

[20] Die ursprüngliche Fassung der Reichsverfassung enthielt in Art. 28 Abs. 2 eine Vorschrift, wonach im Reichstage ebenso wie im Bundesrate bei Beschlufsfassung über eine Angelegenheit, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich war, die Stimmen nur der Mitglieder gezählt wurden, welche in Bundesstaaten gewählt waren, denen die Angelegenheit gemeinschaftlich war. Dieselbe ist durch R. G. vom 24. Februar 1873 beseitigt worden.

[21] Reichstagsbeschlufs vom 16. Febr. 1895.

[22] R. Verf. Art. 22.

[23] Die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung der Geschäftsordnung ist bestritten worden, weil die Verfassung in Art. 22 die Öffentlichkeit der Verhandlungen ohne irgend welche Beschränkung feststellt (Hiersemenzel zu Art. 22 Nr. II 1; Seydel, Kommentar zu Art. 22 Nr. 1, Annalen S. 417;

## § 133.

Die *persönliche Stellung* der Reichstagsmitglieder ist der der Landtagsmitglieder in den einzelnen deutschen Staaten analog. Sie hat ihre Regelung durch eine Reihe von Vorschriften des objektiven Rechtes gefunden, welche zugleich subjektive Rechte der einzelnen Reichstagsabgeordneten begründen[1].

1. Die Reichstagsmitglieder sind in Ausübung ihres Berufes durchaus *unabhängig von ihren Wählern*. Die R. Verf.[2] bezeichnet sie als Vertreter des gesamten Volkes und erklärt, daſs sie an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden seien.

2. Die Reichstagsmitglieder müssen *den Sitzungen beiwohnen*, wenn sie nicht in ordnungsmäſsiger Weise Urlaub erhalten haben[3]. Doch besteht keinerlei Strafe für das unentschuldigte Versäumen von Sitzungen.

3. Den Reichstagsmitgliedern ist das Recht der *freien Meinungsäuſserung*[4] in umfassendem Maſse beigelegt worden. Nach der R. Verf. darf kein Mitglied des Reichstages zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Äuſserungen gerichtlich oder disciplinarisch verfolgt oder sonst auſserhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden[5]. Durch diese mit Rücksicht auf den Obertribunalsbeschluſs vom 29. Januar 1866 beliebte Fassung ist die gesamte Berufsthätigkeit der Reichstagsabgeordneten der Kognition der gewöhnlichen Behörden entzogen. Die Unverantwortlichkeit

---

*Laband*, Staatsrecht Bd. I § 36 S. 306 N. 2, in Marquardsens Handbuch S. 55; *Zorn*, Staatsrecht Bd. I S. 244, Kommentar zur Reichsverf. zu Art. 22 Nr. 1; *Binding*, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 680 N. 2; *Arndt*, Kommentar zur Reichsverf. zu Art. 22 Nr. 2; H. *Folckerts*, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der revidierten Geschäftsordnung des Reichstages, Münster 1894. — Wenn aber Abs. 2 desselben Art. 22 bestimmt, daſs wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den *öffentlichen* Sitzungen des Reichstages von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben, so erkennt er damit stillschweigend die Möglichkeit anderer als öffentlicher Sitzungen an. Gegen diese Auffassung ist nicht geltend zu machen, den Gegensatz zu den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bildeten die geheimen Verhandlungen der Abteilungen und Kommissionen (*Laband*, Staatsrecht a. a. O.; *Seydel*, Annalen a. a. O.). Der Ausdruck „Sitzungen des *Reichstages*“, zu welchem das Wort „öffentliche“ als beschränkender Zusatz hinzutritt, kann nur von Plenarsitzungen verstanden werden. Übereinstimmend: *Thudichum*, Verfassungsrecht S. 192 N. 1, der aber das Hauptgewicht auf den irrelevanten Umstand legt, daſs Bundespräsidium und Bundesrat der Bestimmung der Geschäftsordnung nicht widersprochen haben; *Riedel* zu Art. 22 Nr. 1a; v. *Rönne*, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 39 S. 282; H. *Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 265 S. 85.

[1] Vgl. § 105 S. 299.

[2] R. Verf. Art. 29.

[3] G. O. § 61.

[4] Vgl. die § 105 S. 300 N. 4 citierten Schriften und L. *Fuld*, Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des deutschen Reichstages, im Gerichtssaal Bd. XXXV S. 529 ff.

[5] R. Verf. Art. 30.

der Reichstagsabgeordneten bezieht sich sowohl auf die Behauptung von Thatsachen, als auf die Aufstellung von Ansichten. Es ist ferner einerlei, ob die betreffende Äufserung im Plenum oder in Kommissionen und Abteilungen gefallen ist. Endlich bleibt sowohl disciplinarische als gerichtliche Verfolgung ausgeschlossen. Die Freiheit wahrheitsgetreuer Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages von jeder Verantwortlichkeit ist ebenfalls anerkannt[6]. Da diese Bestimmungen mit den für die deutschen Landtage geltenden durchaus übereinstimmen, so finden alle in Bezug auf die Landtage aufgestellten Grundsätze auch auf den Reichstag entsprechende Anwendung[7].

4. Auch in Bezug auf Verhaftung stehen den Reichstagsmitgliedern besondere Privilegien zu. Die R. Verf. bestimmt darüber Folgendes: „Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, aufser wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird[8]. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich[9]. Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben[10].“ Die Genehmigung des Reichstages ist demnach eine prozessualische Voraussetzung für die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen einen Reichstagsabgeordneten[11] oder für die Verhaftung eines solchen wegen eines begangenen Verbrechens oder wegen Schulden. Die Voraussetzung besteht nicht, wenn der betreffende Abgeordnete bei Ausübung der That[12] oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. In diesem Falle erscheint auch eine nachträgliche Genehmigung des Reichstages nicht erforderlich[13], es steht letzterem nur auf

---

[6] R. Verf. Art. 22.

[7] Vgl. § 105 S. 302.

[8] R. Verf. Art. 31 Abs. 1.

[9] R. Verf. Art. 31 Abs. 2. Vgl. R. C. Pr. O. § 904.

[10] R. Verf. Art. 31 Abs. 3. Vgl. R. C. Pr. O. § 905.

[11] Ermittelungen der Behörden, welche die strafbare Handlung zum Gegenstande haben, sind, sofern sie sich nicht gegen die Person des Abgeordneten richten, nach dem Zwecke des Gesetzes nicht für ausgeschlossen zu erachten. And. Ansicht: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXIV S. 205 ff. Übereinstimmend: Meves im Archiv für Strafrecht Bd. XXXIX S. 154 ff.; Sonntag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages S. 49 ff. — Für die Fortsetzung eines vor Anfang der Session begonnenen Strafverfahrens ist die Genehmigung des Reichstages selbstverständlich nicht erforderlich. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXVII S. 385 ff.

[12] Über den Begriff der Ausübung der That vgl. Fuld im Gerichtssaal S. 549 ff.; Clefs, Der Fall Dietz, im Gerichtssaal Bd. XXXV S. 61 ff.

[13] Dies behaupten Thudichum, Verfassungsrecht S. 202; Auerbach, zu Art. 1 Nr. 1; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 38

Grund der weiteren Bestimmung die Befugnis zu, die Aufhebung der Untersuchung oder der Haft zu verlangen. Das Privileg ist auf die Zeit der Sitzungsperiode beschränkt, es beginnt mit der Eröffnung und endet mit der Schliefsung des Reichstages, dauert also auch während der Zeit der Vertagung fort[14]. Über Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung entscheidet in beiden Fällen lediglich das Ermessen des Reichstages[15]. Während der Zeit, in welcher eine Strafverfolgung nicht stattfinden kann, ruht die Verjährung, ebenso während des Verfahrens, das eingeleitet wird, um eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Verfolgung herbeizuführen[16].

Die Bestimmung, nach welcher der Reichstag die Aufhebung einer Haft verlangen kann, ist durch den ausdrücklichen Ausspruch der Verfassung lediglich auf die Fälle einer Untersuchungs- und Civilhaft beschränkt worden, bezieht sich also nicht auf den einer Strafhaft[17]. Aber auch die Vorschrift über die Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstages zu Verhaftungen findet auf solche, welche erfolgen, um einen Abgeordneten eine rechtskräftig erkannte Strafe abbüfsen zu lassen, keine Anwendung[18].

---

S. 276. — Übereinstimmend: v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 212, der übrigens N. 9 den Verf. dieses Werkes irrtümlich als Vertreter der entgegengesetzten Ansicht citiert; Fuld a. a. O. S. 551; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 160; Weismann in der Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft Bd. IX S. 420; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 233; Arndt, Kommentar zu Art. 31 Nr. 4; Sonntag a. a. O. S. 63 ff.

[14] Thudichum, Verfassungsrecht S. 203; Seydel, Kommentar zu Art. 31 Nr. II; Laband, Staatsrecht Bd. I § 37 S. 315, 316, in Marquardsens Handbuch S. 57; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 38 S. 276; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 221; Seidler, Immunität S. 99 ff.; Zorn, Kommentar zu Art. 31 Nr. 3; Arndt, Kommentar zu Art. 31 Nr. 1; Sonntag a. a. O. S. 39 ff.; Proebst zu Art. 31 Nr. 2. Berichte der Geschäftsordnungskommission des Reichstages vom 7. Juni 1883 (Sten. Ber. Bd. VI S. 1387 ff.) und 5. März 1885 (Sten. Ber. Bd. VI S. 1041 ff.). Vgl. auch die Verhandlungen des Reichstages in der Sitzung vom 19. Jan. 1891 (Sten. Ber. S. 1041 ff.); Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXII S. 379 ff. — Anderer Ansicht: Binding, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 680 N. 22; Frehse im Archiv für Strafrecht Bd. XXXII S. 361 ff.; Fuld im Archiv für öffentliches Recht a. a. O. S. 347, ein Artikel in den Grenzboten Jahrgang L, erstes Vierteljahr S. 337 ff.

[15] Übereinstimmend: Seydel, Annalen S. 353; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 210; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 234.

[16] R. G. betr. die Abänderung des § 69 des R. Str. G. B., vom 26. März 1893.

[17] Dies ist vom Reichstage selbst in der Sitzung vom 21. Nov. 1874 anerkannt worden (Sten. Ber. Bd. I S. 244 ff.). Vgl. Thudichum, Verfassungsrecht S. 203; Auerbach zu Art. 31 ad 3; Seydel, Kommentar zu Art. 31 Nr. III, Annalen S. 356; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 317; v. Rönne a. a. O. S. 277; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 209; Fuld im Gerichtssaal S. 552 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 160, Braun und Weber, Hessisches Verf.- u. Verw.-Recht Bd. I S. 29; Arndt, Kommentar zu Art. 31 Nr. 7, 8; Sonntag a. a. O. S. 59 ff.

[18] Dies ergiebt sich: 1. aus der Verbindung der Worte „zur Untersuchung gezogen oder verhaftet“, 2. aus der Hinzufügung der Ausnahme

Eine Vernehmung der Reichstagsmitglieder als Zeugen oder Sachverständige aufserhalb des Sitzes des Reichstages ist während der Sitzungsperiode nur mit Zustimmung des Reichstages gestattet[19].

5. Die Reichstagsmitglieder „dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen“[20]. Durch diese Bestimmung ist jede Gewährung einer Entschädigung an die Abgeordneten aus öffentlichen Kassen, sowohl Reichs- als Staats- und Kommunalkassen, unbedingt ausgeschlossen[21]. Zweifelhafter erscheint die Frage, ob und inwieweit die Annahme von Unterstützungen, welche durch Privatpersonen gewährt werden, gestattet ist. Da der Bezug von Besoldungen und Entschädigungen für die Reichstagsmitglieder „als solche“ ausgeschlossen wird, so kann für solche Personen, welche Geschenke von Privaten überhaupt nicht annehmen dürfen, die Eigenschaft als Reichstagsmitglied jedenfalls keinen Rechtfertigungsgrund der Annahme bilden[22]. Anderen Personen

„wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird“, welche für eine Strafhaft durchaus nicht passen würde, 3. aus dem Umstande, dafs dem Reichstage nach Abs. 3 des Art. 31 die Befugnis nicht zusteht, die Suspension einer Strafhaft zu fordern, was einen Rückschlufs auf die Absicht der Vorschriften des Abs. 1 deshalb gestattet, weil beide Bestimmungen den Charakter von Korrelaten haben, 4. aus dem Zweck des Privilegs, welcher nur der ist, die Abgeordneten vor tendenziöser Verfolgung zu sichern, nicht aber sie dem ordentlichen Laufe der Justiz zu entziehen, 5. aus der Entstehungsgeschichte des Art. 31. — Vgl. den Bericht des Abgeordneten Dr. Harnier in der Sitzung vom 16. Dezember 1874 (Sten. Ber. Bd. II S. 725 ff.); Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 317, in Marquardsens Handbuch S. 57; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 237; Seydel, Annalen S. 353 ff., Kommentar zu Art. 31 Nr. III; v. Sarwey a. a. O.; Fuld im Gerichtssaal S. 544 ff., im Archiv für öffentliches Recht S. 348; Proebst a. a. O. Nr. 3; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht, § 160; Seidler, Immunität S. 106 N. 1; Braun und Weber a. a. O.; Zorn a. a. O. S. 233; Sonntag a. a. O. S. 59 ff. Zweifelhaft äufsert sich v. Rönne a. a. O. S. 277 ff.

[19] R. C. Pr. O. §§ 382 u. 402, R. St. Pr. O. §§ 49 u. 72. R. Mil. Str. G. O. § 207, 208.

[20] R. Verf. Art. 32.

[21] Dies wird allgemein anerkannt. Die Behauptung Thudichums, Verfassungsrecht S. 209, dafs ein Abgeordneter, der eine Unterstützung aus öffentlichen Kassen annehme, als auf sein Mandat verzichtend angesehen werden müsse, erscheint nicht begründet. Vgl. dagegen Laband, Staatsrecht a. a. O. § 38 S. 319 N. 1.

[22] Wichtig kann dies für Beamte werden. Die frühere Theorie behauptete, dafs ein gemeinrechtliches Verbot der Annahme von Geschenken seitens der Eingesessenen des Amtsbezirkes für alle Beamten bestehe (H. A. Zachariä § 137). Von den neueren Staatsdienergesetzgebungen kennt nur die württembergische ein solches (vgl. § 147 N. 6). Aber unzweifelhaft besteht auch in den anderen Staaten die Befugnis der Gesetzgebung und Regierung, den Beamten derartige Beschränkungen aufzuerlegen. Auch würden ohne specielle strafgesetzliche Grundlagen Fälle vorkommen können, wo ein disciplinäres Einschreiten gegen Beamte gerechtfertigt wäre, z. B. wenn ein Richter von einer Prozefspartei Unterstützungen annähme und sich dafür auf seine Eigenschaft als Reichstagsabgeordneter beriefe. Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht S. 209; v. Rönne a. a. O. S. 280.

ist, auch wenn sie Reichstagsmitglieder sind, der Bezug von Unterstützungen durch Private im allgemeinen nicht untersagt. Nur solche Zuwendungen, bei denen ausdrücklich ausgesprochen ist, dafs sie dem Betreffenden in seiner Eigenschaft als Reichstagsmitglied gemacht werden sollen, sind durch die Reichsverfassung ausgeschlossen[23]. Aber die Annahme derselben ist nicht strafbar[24]. Dagegen kann aus privatrechtlichen Verträgen, Testamenten oder Stiftungen, welche dieselben zum Gegenstande haben, keine Klage erhoben werden[25]. — Von dem Grundsatz der Diätenlosigkeit ist eine Ausnahme gemacht worden hinsichtlich der Mitglieder der für Beratung der Gesetzentwürfe über Gerichtsverfassung, Civil- und Strafprozefs eingesetzten Kommission[26]. Auch wird den Reichstagsmitgliedern freie Eisenbahnfahrt zwischen ihrem Wohnorte und Berlin während der Dauer der Sitzungsperiode sowie acht Tage vor Eröffnung und acht Tage nach Schlufs derselben gewährt.

6. Ein besonderer strafrechtlicher Schutz ist dem Reichstage und seinen Mitgliedern durch das R. St. G. B. gewährt worden[27].

### 5. Die Reichsbehörden.

### § 134.

Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche Angelegenheiten des Reiches besorgen und ihre Befugnisse von Organen des Reiches ableiten. Da das Reich nur auf wenigen Gebieten

---

[23] Nur auf Zuwendungen aus öffentlichen Kassen wollen die Bestimmungen des Art. 32 der R. Verf. beziehen Seydel, Kommentar zu Art. 32 Nr. I, Annalen S. 405; Joël in den Annalen des Deutschen Reiches 1886 S. 613 ff.

[24] Die Behauptung R. v. Mohls S. 368, dafs auf solche Zuwendungen die §§ 332, 333 des R. St. G. B. Anwendung fänden, ist unzutreffend. — v. Martitz S. 78 und Zorn, Staatsrecht 1. Aufl. Bd. I S. 181 bezeichnen die Bestimmung der Reichsverfassung wegen mangelnder Strafandrohung als lex imperfecta.

[25] Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 38 S. 319; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 264 S. 83 ff. Das Reichsgericht hat bei Geschäften der gedachten Art dem preufsischen Fiskus auf Grund der Bestimmungen in T. I Tit. 16 §§ 172, 173, 205, 206 des A. L. R. einen Anspruch auf Herausgabe des Gezahlten zuerkannt (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XVI S. 88 ff.). Die Entscheidung giebt aber zu grofsen Bedenken Anlafs, da einerseits die Anwendbarkeit der erwähnten Gesetzesvorschriften auf den betreffenden Fall überhaupt sehr fraglich ist, man es andererseits kaum als in der Absicht der Reichsverfassung liegend ansehen kann, dafs sich die Wirkung der in Art. 32 derselben enthaltenen Bestimmungen nach Landesrecht richten soll. Den Standpunkt des Reichsgerichtserkenntnisses vertreten: Laband a. a. O. S. 319 ff., in Marquardsens Handbuch S. 57 N. 5; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 309; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 235; Kommentar zu Art. 32 Nr. 1; Arndt, Kommentar zu Art. 32 Nr. 1; Seydel, Kommentar a. a. O. Vgl. auch Fuchs im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 121 ff.

[26] R. G. vom 23. Dez. 1874 und 1. Febr. 1876.

[27] R. St. G. §§ 105 u. 106.

eine eigene Verwaltung besitzt, vielmehr regelmäſsig die Durchführung der Reichsgesetze den einzelnen Staaten überläſst und sich selbst lediglich die Oberaufsicht über die Durchführung vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum gröſsten Teil reine Centralbehörden. Nur für diejenigen Gegenstände, welche der unmittelbaren Verwaltung des Reiches unterliegen (z. B. für die Post- und Telegraphenangelegenheiten), besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hineinverzweigte Behördenorganisation. Übrigens bedient sich das Reich auch für die Verwaltung seiner eigenen Angelegenheiten mitunter einzelstaatlicher, namentlich preuſsischer Behörden[1]. In einem solchen Falle nehmen diese, soweit sie für die Zwecke des Reiches dem Organismus desselben eingefügt sind, den Charakter von Reichsbehörden an.

Die Reichsbehörden sind teils Verwaltungs-, teils Justizbehörden.

## § 135.

An der Spitze der Reichsverwaltung steht der Reichskanzler[1]. Er ist das Organ, durch welches der Kaiser die ihm innerhalb des Reiches zustehenden Befugnisse ausübt, und erscheint, entsprechend der Doppelstellung des Kaisers, in einer zweifachen Funktion:

1. als Vertreter und zwar regelmäſsig stimmführender Vertreter Preuſsens im Bundesrat. In dieser Eigenschaft steht ihm der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte zu. Hinsichtlich seiner Thätigkeit im Bundesrat hat der Reichskanzler durchaus die Stellung eines preuſsischen Bevollmächtigten, der seine Instruktion vom Könige vom Preuſsen auf Grund der Vorschläge des preuſsischen Staatsministeriums erhält und für die Befolgung derselben verantwortlich ist. Es besteht keinerlei rechtliche Notwendigkeit, daſs der Reichskanzler gleichzeitig preuſsischer Minister sei; wegen seiner Stellung als höchster Beamter des Reiches kann er aber eines Einflusses auf die preuſsischen Stimmen im Bundesrate und deshalb eines Sitzes im preuſsischen Staatsministerium nicht entbehren. Als das Angemessenste erscheint, daſs der Reichskanzler zugleich die Stellung des preuſsischen Ministerpräsidenten bekleidet, damit die Einheitlichkeit der preuſsischen und Reichspolitik nicht bloſs in der Person des Königs und Kaisers,

---

[1] Z. B. des preuſsischen Kriegsministeriums, der preuſsischen Verwaltung der Staatsschulden, der preuſsischen Oberrechnungskammer.

[1] Zorn, Art. „Reichskanzler" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 394 ff.; P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches, in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 1 ff.; W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Straſsburg 1889; Laband, Art. „Reichskanzler" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 368 ff.; Seydel, Le chancelier de l'empire allemand in der Revue de droit public Bd. IV S. 426 ff.

sondern auch in der des leitenden Staatsmannes zum Ausdruck gelangt[2].

2. als höchster Verwaltungsbeamter des Reiches. In dieser Eigenschaft hat der Reichskanzler den Charakter eines Reichsbeamten und ist mit dem Recht der verantwortlichen Gegenzeichnung für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers ausgestattet.

Der Reichskanzler ist keineswegs der einzige verantwortliche Reichsbeamte, vielmehr trägt jeder Reichsbeamte für die Gesetzmäfsigkeit seiner Handlungen die Verantwortung[3]. Der Reichskanzler besitzt nur allein die Befugnis der Gegenzeichnung, also eine Stellung, wie sie im Einzelstaate die Minister einnehmen. Ihm liegt vorzugsweise die Vertretung der Mafsregeln der Reichspolitik gegenüber dem Reichstage ob. Er steht endlich an der Spitze der ganzen Reichsverwaltung in dem Sinne, dafs er allen anderen Reichsbeamten übergeordnet und Chef aller Reichsbehörden ist.

Über die Stellvertretung des Reichskanzlers enthält die Verfassung nur eine einzige Bestimmung in Art. 15. Nach derselben kann sich der Reichskanzler durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen[4]. Diese Vorschrift ist jedoch lediglich auf den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrate zu beziehen[5]. Für die Stellver-

---

[2] Preufs in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XLV S. 446 stellt sogar die Behauptung auf, der Reichskanzler müsse preufsischer Ministerpräsident sein. Eine rechtliche Notwendigkeit dazu besteht aber in keiner Weise.

[3] R B. G. § 13. Die Behauptung Labands in Marquardsens Handbuch S 59 N. 2, dafs in meiner Bemerkung über die Verantwortlichkeit aller Reichsbeamten eine Verkennung des staatsrechtlichen Begriffes der Verantwortlichkeit liege, ist nicht zutreffend. Der Reichskanzler teilt mit den andern Reichsbeamten die Verantwortlichkeit für die Gesetzmäfsigkeit seiner Handlungen. Er hat aufserdem allerdings noch eine besondere Verantwortlichkeit, die sogenannte Ministerverantwortlichkeit zu tragen, welche insbesondere auch die Verpflichtung einschliefst, die Zweckmäfsigkeit der Regierungsmafsregeln gegenüber dem Reichstage zu vertreten. — Dies ist aber von mir niemals verkannt, vielmehr sowohl hier als § 186 ausdrücklich hervorgehoben worden.

[4] R. Verf. Art. 15. Vgl. § 124 S. 392.

[5] Der von den Regierungen dem verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes vorgelegte Entwurf einer Bundesverfassung enthielt folgende Bestimmungen: 1. Art. 12: „Das Bundespräsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet." 2. Art. 16: „Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen." Nachdem Art. 12 der Regierungsvorlage vom Reichstage abgelehnt war (Sten. Ber. S. 380 u. 381), brachte der Abgeordnete Graf Bethusy-Huc den Antrag ein, den Art. 16 der Regierungsvorlage (15 der Verf.) folgendermafsen zu fassen: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen." Der Antrag wurde angenommen (Sten. Ber. S. 401 u. 402), nachdem ein Amendement des Abg. v. Bennigsen hinter dem Worte „Geschäfte" hinzuzufügen, „des

tretung hinsichtlich anderer Funktionen fehlte es ursprünglich an einer gesetzlichen Regelung. Nichtsdestoweniger mufste auch schon vom Standpunkte des früheren Rechtes aus der Kaiser für befugt erachtet werden, in Verhinderungsfällen einen Stellvertreter des Reichskanzlers zu bestellen und mit dem Recht der verantwortlichen Kontrasignatur auszustatten. Denn das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle schliefst stets auch das Recht ein, in Verhinderungsfällen des eigentlichen Inhabers einen Stellvertreter desselben zu ernennen[6]. Ebenso war der Reichskanzler in der Lage, andere höhere Reichsbeamte mit Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, abgesehen von der Gegenzeichnung, zu beauftragen, da jeder Chef einer Behörde sich in Verhinderungsfällen durch ihm untergeordnete Beamte seines Ressorts vertreten lassen kann.

---

Bundesrates" abgelehnt war (Sten. Ber. S. 400). Aus der Ablehnung dieses Amendements ist gefolgert worden, dafs die im Art. 15 der Reichsverfassung festgestellte Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers den ganzen Geschäftsbereich desselben umfafste (M. Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht, Annalen des Deutschen Reiches 1878 S. 402 ff; Fürst v. Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Sten. Ber. S. 342 u. 343; Hensel a. a. O. S. 2 ff., 56 u. 57). Dieser Auffassung kann jedoch nicht beigetreten werden. Da in der ursprünglichen Regierungsvorlage der Bundeskanzler nur als Vorsitzender des Bundesrates gedacht war (vgl. die Äufserungen des Fürsten v. Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 a. a. O. S 342), so konnte sich auch die im Art. 16 erwähnte Substitutionsbefugnis nur auf diese Eigenschaft beziehen. Der Antrag des Grafen Bethusy-Huc, auf welchem der jetzige Art. 15 der Reichsverfassung beruht, hatte aber lediglich den Zweck, den Sinn der Regierungsvorlage zu reproduzieren. Die Ablehnung des Amendements von Bennigsen braucht durchaus nicht in dem Sinne aufgefafst zu werden, dafs der Reichstag dadurch das Gegenteil von dem, was dasselbe enthielt, habe festsetzen wollen. Sie kann auch deshalb erfolgt sein, weil der Inhalt des Amendements als selbstverständlich angesehen wurde. Diese Annahme erscheint um so mehr als zulässig, da eine ausdrückliche Erklärung darüber, in welchem Sinne die Ablehnung aufzufassen sei, nicht vorliegt. — Übereinstimmend: Haenel, Organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung S. 35; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 252; Laband, Staatsrecht Bd. I § 40 S. 340 N. 1, in Marquardsens Handb. S. 60 N. 2; Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch, N. F. Bd. III S. 294, Kommentar zu Art. 15; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 270 S. 95; Rosenberg a. a. O. S. 37, 44.

[6] Die Zulässigkeit einer Stellvertretung in der Gegenzeichnung wurde bezweifelt vom Abg. Haenel in der Reichstagssitzung vom 13. April 1877 (Sten. Ber. S. 419), mit dem anscheinend der Abg. v. Bennigsen übereinstimmte (a. a. O. S 422), vom Abg. Beseler in der Reichstagssitzung vom 9. Juli 1879 (Sten. Ber. S. 2191), verteidigt vom Abg. Windthorst in der Sitzung vom 13. April 1877 (Sten. Ber. S. 427) und vom Fürsten v. Bismarck in der Sitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 343). Die Ansicht Joëls, dafs sich die dem Reichskanzler in Art. 15 der Reichsverfassung eingeräumte Substitutionsbefugnis auch auf die Kontrasignatur beziehe, ist zu verwerfen. Nach derselben würde der Reichskanzler in der Lage sein, ohne und selbst gegen den Willen des Kaisers ein beliebiges anderes Bundesratsmitglied, selbst ein nichtpreufsisches zu bestellen, an dessen Mitwirkung der Kaiser bei Ausübung seiner Regierungsrechte gebunden wäre. Übereinstimmend: Seydel, Kommentar, zu Art. 17 Nr. V.

Durch das Gesetz vom 17. März 1878[7] hat die Frage der Stellvertretung des Reichskanzlers eine ausdrückliche Regelung erfahren. Nach demselben können sowohl die Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, als die übrigen dem Reichskanzler durch Reichsverfassung und Reichsgesetze übertragenen Obliegenheiten im Fall der Behinderung durch Stellvertreter wahrgenommen werden. Unter Behinderung ist jedoch nicht bloſs die persönliche Behinderung durch Krankheit und Abwesenheit, sondern auch die sachliche Behinderung durch Überhäufung mit Geschäften zu verstehen.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann in einer zweifachen Form vorkommen[8]: 1. Bestellung eines Generalstellvertreters (Vicekanzlers) für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten desselben. Der Generalstellvertreter führt den Vorsitz im Bundesrat[9], kontrasigniert die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und ihm steht die obere Leitung der gesamten Reichsverwaltung in derselben Weise wie dem Reichskanzler zu. Er muſs demnach ebenso wie der Reichskanzler notwendig Mitglied des Bundesrates sein[10]. 2. Bestellung von Specialstellvertretern für einzelne Amtszweige. Diese ist nach einer zweifachen Richtung hin beschränkt. Persönlich insofern, als eine derartige Stellvertretung nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden darf. Sachlich insofern, als sie nur bei denjenigen Amtszweigen zulässig ist, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden. Nach Lage der jetzigen Gesetzgebung erscheinen als solche: die auswärtigen Angelegenheiten, die Marine, die Post und Telegraphie, die elsaſs-lothringischen Angelegenheiten, die Angelegenheiten der Schutzgebiete, die Finanzen des Reiches, insoweit sie sich in der Verwaltung desselben befinden, die Verwaltung der Justiz, sofern sie sich auf die Reichsgerichte bezieht, und die Verwaltung der Reichsbank[11]. Die

---

[7] R. G., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. Vgl. M. Joël, Das Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, Annalen des Deutschen Reiches 1878 S. 761 ff.

[8] R. G. vom 17. März 1878 § 2.

[9] Übereinstimmend: P. Hensel a. a. O. S. 59; v. Rönne, Preuſs. Staatsr. Bd. II § 175 S. 518; Laband, Staatsr. Bd. I S. 242. Diese Befugnis ist Ausfluſs seiner allgemeinen Stellung; einer besonderen Substitutionsvollmacht, die Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 264, in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuſs. Staatsr. Bd. I § 6 S. 124; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 270 S. 97; Seydel, Kommentar zu Art. 15; Rosenberg a. a. O. S. 45 für nötig halten, bedarf er nicht.

[10] Übereinstimmend: Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch, N. F. Bd. III S. 294. — Anderer Ansicht: Laband in Marquardsens Handbuch S. 47 und P. Hensel a. a. O. S. 58, letzterer von der bereits früher (§ 124 S. 391 N. 7) widerlegten Ansicht ausgehend, daſs auch der Reichskanzler nicht Mitglied des Bundesrates zu sein brauche.

[11] In den Motiven zur Vorlage des Bundesrates (Sten. Ber. des deutschen Reichstages III. Legislaturp. 2. Sess. 1878 Bd. II Anlagen S. 459 u. 460) sind

Zahl derselben ist aber keine abgeschlossene; es können neue hinzutreten, wenn durch die spätere Gesetzgebung weitere Gegenstände der unmittelbaren Verwaltung des Reiches überwiesen werden. Den Gegensatz zu den Amtszweigen, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, bilden diejenigen Angelegenheiten, hinsichtlich deren dem Reiche lediglich die Gesetzgebung und Oberaufsicht zusteht. Auf diese darf sich die Thätigkeit der Specialstellvertreter nicht erstrecken. Umfafst das Ressort der Behörde gleichzeitig Gegenstände, welche der Aufsicht, und solche, welche der Verwaltung des Reiches unterliegen, so ist die Übertragung der Stellvertretung auf die Vorstände nur hinsichtlich letzterer zulässig [12]. In der Befugnis zur Stellvertretung ist auch das Recht der Gegenzeichnung der in den betreffenden Geschäftsbereich hineinfallenden kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, einschliefslich der vom Kaiser zu publizierenden Gesetze und zu erlassenden Verordnungen, enthalten. Dagegen haben die Specialstellvertreter nicht die Befugnis, den Reichskanzler in seinen allgemeinen Funktionen, namentlich also hinsichtlich des Vorsitzes und der Leitung der Geschäfte im Bundesrat, zu vertreten. Es besteht daher auch keinerlei rechtliche Notwendigkeit, dafs die Specialstellvertreter Bundesratsmitglieder sind, wenn es auch aus politischen Gründen wünschenswert erscheint, dafs dieselben einen Sitz im Bundesrat haben.

Die Ernennung der Stellvertreter geschieht durch den Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers. Bei derselben ist der Umfang der Stellvertretungsbefugnis genau zu bestimmen.

Die Stellvertreter tragen für alle Handlungen, welche sie auf Grund ihrer Stellvertretungsbefugnis vornehmen, die Verantwortlichkeit in demselben Umfange wie der Reichskanzler [13].

Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern übergeordnet. Es ist ihm vorbehalten, auch während der Dauer einer Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen [14]. Diese Befugnis besitzt er sowohl gegenüber dem Generalstellvertreter als gegenüber den Specialstellvertretern. Dagegen geht dieselbe nicht auf den Generalstellvertreter über, wenn neben ihm besondere Specialstellvertreter bestellt sind. Vielmehr üben diese die

---

allerdings die beiden letzten Verwaltungszweige, ebenso wie die erst hinzugekommene Verwaltung der Schutzgebiete, nicht erwähnt. Sie entsprechen aber durchaus den Voraussetzungen, welche § 2 des Gesetzes für die Specialstellvertretung des Reichskanzlers aufstellt.

[12] Übereinstimmend: Joël a. a. O. S. 768 ff.

[13] Dieser schon aus der Natur der Sache sich ergebende Grundsatz ist auch in den Verhandlungen des Reichstages vom 5., 8. und 9. März 1878 sowohl von Bundesratsmitgliedern (Fürst v. Bismarck, Sten. Ber. S. 346, Minister v. Mittnacht a. a. O. S. 412) als von Reichstagsabgeordneten (Haenel a. a. O. S. 322, 407 u. 409, v. Bennigsen a. a. O. S. 331, Lasker a. a. O. S. 389) wiederholt ausgesprochen worden. Vgl. auch Joël a. a. O. S. 788 u. 789.

[14] R. G. vom 17. März 1878 § 3.

übertragenen Befugnisse durchaus unabhängig, lediglich in Unterordnung unter den Reichskanzler und ohne Konkurrenz des Generalstellvertreters aus. Zur Gegenzeichnung von Gesetzen sind sowohl der Generalstellvertreter als die Specialstellvertreter befugt, letztere jedoch nur dann, wenn die Gesetze in ihren Verwaltungsbereich fallen.

Die Befugnis des Reichskanzlers, den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrate kraft schriftlicher Substitution auf jedes andere Mitglied des Bundesrates zu übertragen, ist durch das Gesetz vom 17. März 1878 nicht berührt worden[15]. Ebenso bleibt der Reichskanzler berechtigt, mit seiner Vertretung in laufenden Geschäften andere Reichsbeamte durch geschäftliche Anordnungen zu betrauen. —

Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches hat die Eigentümlichkeit, dafs die notwendige Einheitlichkeit der Verwaltung nicht durch einen kollegialisch organisierten Ministerrat, sondern durch die Person des leitenden Staatsmannes hergestellt wird. In der That läfst sich nicht leugnen, dafs ein kollegialisches Ministerium in dem Organismus des Reiches nicht wohl Platz findet. Diejenigen Angelegenheiten, welche im Einzelstaate in der Regel dem Ministerrate überwiesen sind (Vorberatung von Gesetzen, Feststellung von Verordnungen, Verwaltungsangelegenheiten allgemeinerer Bedeutung), gehören im Reiche zum gröfsten Teil vor den Bundesrat. Auch die Stellung des Reichskanzlers würde zu sehr erschwert werden, wenn er sich über jede Mafsregel im Reiche erst mit gleichberechtigten Kollegen verständigen müfste.

Nicht ausgeschlossen durch die eigentümliche Gestaltung der Reichsverfassung ist dagegen eine Sonderung der einzelnen Verwaltungszweige und die Verteilung derselben unter eine Reihe von Behörden mit besonderen Vorständen, welche für ihr Ressort eine entsprechende Verantwortlichkeit besitzen. Nur die Unterordnung derselben unter den Reichskanzler mufs aufrechterhalten bleiben. Durch das Gesetz vom 17. März 1878 ist die Möglichkeit gegeben, eine solche Organisation auf dem Wege kaiserlicher Anordnung herzustellen.

## § 136.

I. Alsbald nach Gründung des norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet, welche den

[15] R. G. vom 17. März 1878 § 4. Auch der § 124 S. 392 behandelte Anspruch Bayerns auf den stellvertretenden Vorsitz ist durch das Gesetz völlig unberührt geblieben. Vgl. die Verhandlungen darüber in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878 (Sten. Ber. S. 420). — Die Behauptung, dafs die Bestimmung des Art. 15 den ganzen Geschäftsbereich des Reichskanzlers umfasse, ist von Joël a. a. O. S. 794 auch nach Erlafs des Stellvertretergesetzes aufrechterhalten worden, obwohl sie nunmehr als völlig unhaltbar erscheint. Mit ihm übereinstimmend: P. Hensel a. a. O. S. 56 u. 57. Vgl. dagegen auch die N. 5 citierten Schriftsteller.

Namen Bundeskanzleramt führte[1]. Die erste und zweite Abteilung derselben bildeten das Generalpostamt und die Generaldirektion der Telegraphen des norddeutschen Bundes[2]. Zur Bearbeitung der dem Bunde zugewiesenen Militärangelegenheiten diente das preufsische Kriegsministerium, zur Verwaltung der Marineangelegenheiten das preufsische Marineministerium, zur Besorgung der Geschäfte der auswärtigen Politik das preufsische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Letzteres wurde jedoch seit dem 1. Januar 1870 auf den Etat des norddeutschen Bundes übernommen und führte seitdem den Namen Auswärtiges Amt des norddeutschen Bundes.

Durch die Erweiterung des norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche erlitt die Behördenorganisation zunächst keinerlei Veränderungen. Nur die Bezeichnungen wurden andere, das Bundeskanzleramt erhielt den Namen Reichskanzleramt[3] und das Auswärtige Amt des norddeutschen Bundes ging in das Auswärtige Amt des Deutschen Reiches über. Bald aber begann auch eine weitere Ausbildung der Behördenorganisation. Dem Marineministerium wurde, nachdem mit ihm das frühere Oberkommando der Marine verbunden war, die Bezeichnung Kaiserliche Admiralität beigelegt und ein besonderer Chef vorgesetzt, welcher die Verwaltung unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers führen sollte[4]. Infolge specieller Gesetze traten die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds[5], das Reichseisenbahnamt[6] und die Reichsbankbehörden[7] in das Leben. Mit dem Erwerb des Reichslandes Elsafs-Lothringen war für die Bearbeitung der auf dasselbe bezüglichen Angelegenheiten eine specielle Abteilung des Reichskanzleramtes errichtet worden. Dieser trat seit 1875 das Reichsjustizamt als eine weitere Abteilung hinzu, welche die dem Reiche obliegenden Geschäfte der Justizverwaltung zu besorgen hatte. Die einzelnen Abteilungen des Reichskanzleramtes lösten sich jedoch im Laufe der Zeit von der Centralbehörde los und nahmen den Charakter selbständiger Ämter an. Dies geschah zunächst hinsichtlich der Abteilungen für Post- und Telegraphenverwaltung, welche der Leitung des Generalpostmeisters unterstellt wurden[8]. Vom 1. Januar 1877 an erhielten auch die Abteilung für Elsafs-Lothringen und das Reichsjustiz-

---

[1] Präsidialerlafs vom 12. August 1867.
[2] Präsidialerlafs vom 18. Dezember 1867.
[3] Allerhöchster Erlafs vom 12. Mai 1871.
[4] Allerhöchste Erlasse vom 15. Juni 1871 und 1. Januar 1872.
[5] G., betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, vom 23. Mai 1873.
[6] G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes, vom 27. Juni 1873.
[7] Reichsbankgesetz vom 14. März 1877.
[8] Kais. V. vom 22. Dezember 1875.

amt eine selbständige Stellung[9], so daſs seit dieser Zeit das Reichskanzleramt noch aus einer Centralabteilung und einer Finanzabteilung bestand. Letztere erhielt aber im Jahre 1879 gleichfalls den Charakter einer besonderen Behörde unter der Bezeichnung Reichsschatzamt[10]. Das Reichskanzleramt für Elsaſs-Lothringen ist infolge der Umgestaltung, welche die Verfassung und Verwaltung Elsaſs-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erhalten hat, wieder aufgehoben worden[11]; für die Verwaltung der Reichseisenbahnen wurde gleichzeitig ein besonderes Reichsamt errichtet[12]. So blieb vom Reichskanzleramt nur noch die Centralabteilung übrig. Dasselbe hat seit dem Jahre 1880 die Bezeichnung Reichsamt des Innern[13] und die oberste Postbehörde seit derselben Zeit die Bezeichnung Reichspostamt angenommen[14]. Im Jahre 1889 wurde das Oberkommando der Marine wieder von der Verwaltung derselben getrennt und die für letztere bestellte Behörde erhielt die Bezeichnung Reichsmarineamt[15]. — Dem Reichskanzler ist für die von ihm persönlich bearbeiteten Angelegenheiten eine Anzahl von Beamten beigegeben worden, welche unter der Bezeichnung Reichskanzlei zusammengefaſst werden.

II. Die dem Reichskanzler untergeordneten höheren Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssekretär führen, sind folgende:

1. das Reichsamt des Innern als Behörde für alle diejenigen Reichsangelegenheiten, für deren Bearbeitung nicht besondere Specialbehörden bestehen. Ihm sind einzelne Specialbehörden für besondere, namentlich technische Zweige der Verwaltung untergeben, z. B. die Normaleichungskommission, das Statistische Amt, das Reichsgesundheitsamt, die Kommissare für Auswanderungswesen, ferner das später zu erwähnende Bundesamt für Heimatwesen, Patentamt und Reichsversicherungsamt;

2. das Auswärtige Amt. Dasselbe zerfällt in die politische Abteilung, die Abteilung für Handels- und Verkehrsangelegenheiten, die Abteilung für die staats- und civilrechtlichen Geschäfte und die Kolonialabteilung. Letztere steht aber nur, soweit es

---

[9] Denkschrift über die Organisation des Reichskanzleramtes, dem Entwurf des Reichshaushaltsetats für das erste Quartal 1877 beigegeben. Abgedruckt in den Annalen des Deutschen Reiches 1877 S. 335 ff.

[10] Allerhöchster Erlaſs, betr. die Errichtung des Reichsschatzamtes, vom 14. Juli 1879.

[11] R. G., betr. die Verfassung und Verwaltung von Elsaſs-Lothringen, vom 4. Juli 1879.

[12] Allerhöchster Erlaſs, betr. die Errichtung des Reichsamtes für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, vom 27. Mai 1878.

[13] Allerhöchster Erlaſs, betr. die Benennung des Reichskanzleramtes und den Titel des Vorstandes dieser Behörde, vom 24. Dezember 1879.

[14] Allerhöchster Erlaſs, betr. die Benennung der obersten Reichspostbehörde, vom 23. Februar 1880.

[15] Allerhöchster Erlaſs vom 30. März 1889.

sich um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und die allgemeine Politik handelt, unter dem Staatssekretär des Auswärtigen; im übrigen ist ihr die gesamte Verwaltung der Schutzgebiete unterstellt und sie übt die darauf bezüglichen Befugnisse unter unmittelbarer Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aus[16]. Unter dem Auswärtigen Amte stehen die Gesandten und Konsuln des Deutschen Reiches;

3. das Reichsmarineamt. Von ihm ressortieren sämtliche Marinebehörden, sowie einzelne wissenschaftliche Anstalten, namentlich die Seewarte;

4. die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds. Die Behörde ist der oberen Leitung des Reichskanzlers untergeben, jedoch hinsichtlich der gesetzmäſsigen Anlage, Verrechnung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds von den Anordnungen desselben unabhängig und persönlich verantwortlich[17];

5. das Reichseisenbahnamt für die Wahrnehmung des Aufsichtsrechtes des Reiches über die Eisenbahnen. Es führt seine Geschäfte unter Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers. Wird jedoch gegen eine von dem Reichseisenbahnamte verfügte Maſsregel Gegenvorstellung erhoben auf Grund der Behauptung, daſs jene Maſsregel in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, so hat das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichseisenbahnamt über die Gegenvorstellung selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit in kollegialer Beratung und Beschluſsfassung zu befinden[18];

6. die Reichsbankbehörden, nämlich das Reichsbankdirektorium, welches die Verwaltung der Reichsbank unter Leitung des Reichskanzlers führt, und das Reichsbankkuratorium, das aus dem Reichskanzler und vier Mitgliedern besteht und unter dem Vorsitz des ersteren die dem Reiche zustehende Aufsicht über die Reichsbank ausübt[19];

7. das Reichspostamt als Centralbehörde für die Post- und Telegraphenverwaltung. Dasselbe zerfällt in drei Abteilungen, von denen die eine die allgemeinen Angelegenheiten, insbesondere die Personalien, die beiden anderen die Angelegenheiten der Post und der Telegraphie bearbeiten. Die lokale Verwaltung liegt in den Händen der Oberpostdirektionen und Postämter, welche, wo das Bedürfnis es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vorkommen;

8. das Reichsjustizamt für die dem Reiche obliegenden Geschäfte der Justizverwaltung;

---

[16] Bekanntmachung im Deutschen Kolonialblatt, Jahrg. I S. 119. V. vom 12. Dez. 1894 (Kol. Bl. Jahrg. V S. 647).
[17] G. vom 23. Mai 1873 §§ 11 u. 12.
[18] G. vom 27. Juni 1873 §§ 3 u. 5.
[19] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 §§ 25 u. 26.

9. das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen;

10. das Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches.

III. Neben den dem Reichskanzler untergeordneten Ämtern besitzt das Reich noch eine Anzahl von Verwaltungsbehörden, welche die ihnen übertragenen Gegenstände nach eigenem Ermessen in kollegialischer Beschlufsfassung ohne Einflufs des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. das Bundesamt für Heimatwesen, dessen Thätigkeit sich jedoch nicht auf Bayern und Elsafs-Lothringen erstreckt. Dasselbe entscheidet Streitigkeiten zwischen mehreren Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger, vorausgesetzt, dafs a) die Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören und b) nicht blofs die Organisation und örtliche Abgrenzung der Armenverbände Gegenstand des Streites ist[20]. Die Landesgesetzgebung ist befugt, die Kompetenz des Bundesamtes auch auf Streitsachen zwischen Armenverbänden desselben Bundesstaates auszudehnen[21];

2. das durch Richter verstärkte Reichseisenbahnamt[22];

3. die Reichsrayonkommission, eine ständige Militärkommission zur Entscheidung von Rekursen in Rayonangelegenheiten[23];

4. das Reichspatentamt[24];

5. das Reichsoberseeamt, eine kollegiale Behörde, die über Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urteilt, welche einem Schiffer oder Steuermann die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Kommissars keine Folge gegeben haben[25];

---

[20] G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 bez. 12. März 1894 §§ 38—42, 56. Ausgedehnt auf Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, auf Württemberg und Baden durch R. G. vom 8. November 1871.

[21] Dies ist geschehen in Preufsen (Ausf. Ges. vom 8. März 1871 §§ 57 u. 59), Hessen (G. vom 11. Juli 1871 Art. 9 u. 17), S.-Weimar (G. vom 23. Febr. 1872 § 10), S.-Altenburg (G. vom 3. Juni 1871 §§ 11 u. 12), S.-Kob.-Gotha (G. vom 31. Mai 1871 §§ 32 u. 34), Oldenburg (G. vom 28. Jan. 1882 Art. 17), Braunschweig (G. vom 5. Juni 1871 § 27), Anhalt (G. vom 29. Juni 1871 §§ 46 u. 48), Schw.-Sondershausen (Nachtrag zum G. vom 25. Jan. 1872, vom 28. Okt. 1872 §§ 5 u. 6), Schw.-Rudolstadt (G. vom 23. Juni 1871 §§ 16 u. 18), Reufs j. L. (G. vom 21. Juni 1871 §§ 30 u. 32), Lippe (G. vom 12. Sept. 1877 §§ 25 u. 27), Schaumburg-Lippe (V. vom 30. März 1898), Waldeck (G. vom 21. Juni 1871 §§ 21 u. 23), Lübeck (V. vom 30. März 1871 § 3), Bremen (G., betr. die Berufung in Sachen der Armenverbände, vom 18. Nov. 1877).

[22] G. vom 27. Juni 1873 § 5.

[23] G., betr. die Beschränkungen des Grundeigentums in Festungen, vom 21. Dez. 1871 §§ 29 u. 31.

[24] Reichspatentgesetz vom 7. April 1891.

[25] R. G., betr. die Untersuchung von Seeunfällen, vom 27. Juli 1877 §§ 27 ff.

6. das Reichsversicherungsamt, die Behörde für die obere Leitung der Unfallversicherung, sowie der Invaliditäts- und Altersversicherung[26];

7. die Disciplinarbehörden für Reichsbeamte[27].

IV. Aufserdem bedient sich das Reich zur Besorgung von Reichsangelegenheiten folgender preufsischer Behörden:

1. des preufsischen Kriegsministeriums. Dasselbe ist zunächst als preufsische Behörde zur Besorgung der Angelegenheiten des preufsischen Kontingentes berufen. Aufserdem bearbeitet dasselbe aber auch diejenigen Gegenstände der Militärverwaltung, welche Ausflufs der dem Reiche zustehenden Oberaufsichtsbefugnisse über das Militärwesen sind;

2. der preufsischen Hauptverwaltung der Staatsschulden zur Verwaltung der Reichsschuld[28];

3. der preufsischen Oberrechnungskammer als Rechnungshof des Deutschen Reiches[29].

## § 137.

Die Justizbehörden des Reiches sind:

1. das Reichsgericht. Im Jahre 1869 wurde ein oberster Gerichtshof mit dem Sitz in Leipzig für die letztinstanzliche Entscheidung von Streitigkeiten auf dem Gebiete des Handelsrechtes errichtet, dessen Kompetenz später auch auf andere Gebiete gemeinschaftlicher Gesetzgebung ausgedehnt wurde[1]. Dieses Reichsoberhandelsgericht hat mit dem 1. Oktober 1879 aufgehört zu existieren. An seine Stelle ist das Reichsgericht getreten[2], welches ebenfalls seinen Sitz in Leipzig hat[3].

Das Reichsgericht ist zuständig: a) in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten für Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision gegen die Endurteile und der Beschwerde gegen Entscheidungen der Oberlandesgerichte[4], b) in Strafsachen: α) für die Untersuchung und Entscheidung in erster und letzter Instanz in den Fällen des Hochverrats und Landesverrats, insofern diese Verbrechen gegen den Kaiser oder

---

[26] R. Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884, R. G., betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juni 1889.

[27] Vgl. § 153 N. 18.

[28] Vgl. § 208.

[29] Vgl. § 209 N. 21.

[1] G., betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. November 1870 Art. 2 Nr. 6, auf Bayern durch G. vom 22. April 1871.

[2] R. G. V. G. §§ 125—141. Abänderung des § 136 durch R. G. vom 17. März 1886.

[3] R. G. über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877.

[4] R. G. V. G. § 135. Über die Befugnis der Landesgesetzgebung zur Errichtung oberster Landesgerichte für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten vgl. § 118a S. 374.

gegen das Reich gerichtet sind und des militärischen Verrats[5], β) für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz, insoweit nicht die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründet ist und gegen die Urteile der Schwurgerichte, γ) für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz, wenn es sich um Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über Erhebung öffentlicher in die Reichskasse fliefsender Abgaben und Gefälle handelt und die Staatsanwaltschaft die Entscheidung des Reichsgerichtes beantragt[6], c) bei Berufungen gegen Entscheidungen des Reichspatentamtes[7], d) bei Berufungen und Beschwerden gegen Entscheidungen der Konsuln und Konsulargerichte[8], e) in einer Reihe von Angelegenheiten auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften, welche dem Reichsgericht meist auf Antrag der Einzelstaaten durch Reichsgesetze oder kaiserliche Verordnung übertragen sind[9]. Das Amt der Staatsanwaltschaft wird beim Reichsgericht ausgeübt durch einen Oberreichsanwalt und durch einen oder mehrere Reichsanwälte[10];

2. die Konsuln und Konsulargerichte[11] in denjenigen

---

[5] R. G. V. G. § 136. R. G. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893 § 12. Die Entscheidungen über Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich waren durch Art. 75 der R. Verf. dem Oberappellationsgericht zu Lübeck übertragen. Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Oberappellationsgerichtes sollten im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen; bis zum Erlafs eines Reichsgesetzes sollte es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten sein Bewenden haben. Da die betreffenden Bestimmungen niemals erlassen sind, so ist Art. 75 der Reichsverf. thatsächlich nicht in Wirksamkeit getreten.

[6] R. G. V. G. § 136.

[7] R. Patentgesetz vom 7. April 1891 § 33.

[8] R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 §§ 18, 36.

[9] Die dem Reichsgericht hierdurch übertragenen Geschäfte sind, abgesehen von den Urteilen in den am 1. Oktober 1879 anhängigen Prozessen (E. G. zum R. G. V. G. § 15, Kais. V. vom 26. September 1879), namentlich die letztinstanzlichen Erkenntnisse in Ablösungs- und Auseinandersetzungssachen für Preufsen und diejenigen Staaten, in denen die hierauf bezüglichen Funktionen preufsischen Behörden übertragen sind (E. G. zum R. G. V. G. § 3, Kais. V. vom 26. September 1879), die Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision und Beschwerde in Streitigkeiten gegen den Landesherrn und seine Familie für Preufsen, Hessen und Waldeck (E. G. zum R. G. V. G. § 3, Kais. V. vom 26. September 1879), die Entscheidung der Kompetenzkonflikte in der Freien Hansestadt Bremen (E. G. zum R. G. V. G. § 17, Kais. V. vom 26. September 1879) und die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (R. G. vom 14. März 1881). Dazu kommen die Vorentscheidungen über Rechtsverfolgung von Beamten in den Staaten, die keinen obersten Verwaltungsgerichtshof besitzen, nach Mafsgabe des § 11 des E. G. zum R. G. V. G.

[10] R. G. V. G. § 143.

[11] R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 196 S. 24 ff.

außereuropäischen Ländern, in welchen dem Deutschen Reiche kraft völkerrechtlicher Verträge oder Herkommen eine Gerichtsbarkeit über seine Angehörigen zusteht. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit findet teils durch den Konsul als Einzelrichter, teils durch das Konsulargericht statt, das aus dem Konsul und zwei oder vier Beisitzern besteht, welche dieser aus den achtbaren Gerichtseingesessenen oder in Ermangelung solcher aus sonstigen achtbaren Einwohnern seines Bezirkes ernennt. Die Zuständigkeit des Konsuls umfaſst die den Amtsgerichten, die des Konsulargerichtes die den Schöffengerichten und Landgerichten zugewiesenen Sachen. Auf die vor die Schwurgerichte oder in erster Instanz vor das Reichsgericht gehörigen Strafsachen erstreckt sich die Konsulargerichtsbarkeit überhaupt nicht, dieselben sind vielmehr dem zuständigen inländischen Gericht zu überweisen;

3. die Marinestrafgerichte und künftig das Reichsmilitärgericht[12].

## Zweites Kapitel.

## Organisation des Reichslandes Elsaſs-Lothringen[1].

### § 138.

Bei der Vereinigung Elsaſs-Lothringens mit dem Deutschen Reiche wurde dasselbe nicht einem Einzelstaate einverleibt, sondern als Reichsland unter die Regierung des Reiches gestellt. Das Reichsgesetz, welches die Vereinigung vollzog, bestimmte, daſs die Ausübung der Staatsgewalt dem Kaiser zustehen sollte[2]. Seine Anordnungen und Verfügungen bedurften zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernahm[3]. Zum Erlaſs von Gesetzen war die Zustimmung des Bundesrates, zur Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen, durch welche eine Belastung des Reiches herbeigeführt wurde, auſserdem noch die Zustimmung des Reichstags erforderlich[4]. An der Spitze der elsaſs-lothringischen Verwaltung stand der Reichskanzler, für die Bearbeitung der elsaſs-lothringischen Angelegenheiten wurde eine besondere Abteilung im Reichskanzleramt errichtet.

---

[12] R. Mil. Str. G. O. vom 1. Dez. 1898.

[1] E. Loening, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaſs S. 178 ff.; G. Mitscher, Elsaſs-Lothringen unter deutscher Verwaltung, Preuſsische Jahrbücher Bd. XXXIII S. 269 ff., 388 ff., 551 ff., Bd. XXXIV S. 404 ff., 473 ff.; Zorn, Art. „Reichsland“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 402 ff.; W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaſs-Lothringen, Metz 1896; Leoni in Marquardsens Handbuch; Leoni und Mandel, Das öffentliche Recht Elsaſs-Lothringens.

[2] R. G., betr. die Vereinigung von Elsaſs-Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 § 3.

[3] R. G. vom 9. Juni 1871 § 4.

[4] R. G. vom 9. Juni 1871 § 3.

Die lokale Verwaltung erhielt ihre Regelung durch ein besonderes Gesetz[5]. Nach demselben fungierte als höchstes, dem Reichskanzler unmittelbar untergeordnetes Verwaltungsorgan für Elsafs-Lothringen der Oberpräsident. Dieser bildete die oberste Beschwerde- und Kontrollinstanz in den Reichslanden, bearbeitete eine Reihe ihm speciell überwiesener Angelegenheiten und hatte für Aufstellung des Haushaltsetats zu sorgen. Er übte einen grofsen Teil der Befugnisse der französischen Ministerien aus. Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit war er ermächtigt, alle Mafsregeln ungesäumt zu ergreifen, welche er zur Abwendung derselben für erforderlich erachtete, insbesondere diejenigen Gewalten auszuüben, welche § 9 des französischen Gesetzes vom 9. August 1849 der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuwies. Zu polizeilichen Zwecken konnte er die in Elsafs-Lothringen stehenden Truppen requirieren[6]. — Im übrigen wurde die französische Verwaltungsorganisation beibehalten. Die Departements erhielten die Bezeichnung Bezirke, die Arrondissements die Bezeichnung Kreise. An die Spitze der ersteren wurden Bezirkspräsidenten, an die der letzteren Kreisdirektoren gestellt. Auch die auf der französischen Gesetzgebung beruhenden kommunalen Vertretungen liefs man bestehen und führte nur für die Generalräte die Bezeichnung Bezirkstage, für die Arrondissementsräte die Bezeichnung Kreistage ein. Zur Ausübung der Funktionen der Verwaltungsjurisdiktion (des sogenannten contentieux) wurden an Stelle der französischen Präfekturräte Bezirksräte errichtet, kollegialische Behörden, bestehend aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten. Als Rekursinstanz für die Entscheidungen derselben fungierte an Stelle des französischen Staatsrates ein aus den Räten des Oberpräsidenten gebildetes Kollegium unter dem Namen Kaiserlicher Rat in Elsafs-Lothringen. — Auch hinsichtlich der Gerichtsorganisation blieben die französischen Einrichtungen mit einigen Modifikationen bestehen. An Stelle des Kassationshofes zu Paris trat das Reichsoberhandelsgericht. Als zweitinstanzliches Gericht fungierte das Appellationsgericht zu Colmar für das ganze Gebiet von Elsafs-Lothringen. Die ordentlichen Kollegialgerichte erster Instanz wurden durch kollegialische Landgerichte mit gröfseren Gerichtssprengeln ersetzt, die Bezirke der Handels- und Friedensgerichte anderweit abgegrenzt[7]. Als aufserordentliches Gericht liefs man das während des Krieges eingesetzte Kriegsgericht zu Strafsburg fortbestehen[8].

[5] G., betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dezember 1871.

[6] G. vom 30. Dezember 1871 §§ 4, 5, 6, 10. Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 29. Januar 1872.

[7] G., betr. die Abänderung der Gerichtsverfassung vom 14. Juli 1871. R. G., betr. die Bestellung des Bundesoberhandelsgerichtes zum obersten Gerichtshof für Elsafs-Lothringen, vom 14. Juni 1871.

[8] G. vom 12. Juli 1873.

Infolge der am 1. Januar 1874 erfolgten Einführung der Reichsverfassung in Elsafs-Lothringen erlosch die kaiserliche Gesetzgebungsgewalt. Der Erlafs der elsafs lothringischen Landesgesetze erfolgte nun ebenso wie der der übrigen Reichsgesetze durch Bundesrat und Reichstag[9].

Durch kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874 wurde ein Landesausschufs begründet. Derselbe bestand aus 30 Personen und ging aus Wahlen der Bezirkstage hervor. Er bildete zunächst eine lediglich beratende Instanz. Es sollten ihm Gesetzentwürfe über solche Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung durch die Verfassung nicht vorbehalten waren, zur gutachtlichen Beratung vorgelegt werden, ehe sie den Faktoren der Gesetzgebung zur Beschlufsfassung zugingen. Auch sollte der Reichskanzler befugt sein, über Verwaltungsmafsregeln von allgemeiner Bedeutung, welche nach der bestehenden Gesetzgebung der Beratung und Beschlufsfassung der Bezirkstage nicht unterlagen, seine gutachtliche Äufserung zu vernehmen.

Einen bedeutenden Schritt zur gröfseren Selbständigkeit von Elsafs-Lothringen machte das R. G., betreffend die Landesgesetzgebung von Elsafs-Lothringen, vom 2. Mai 1877. Durch dieses wurde bestimmt, dafs der Erlafs von elsafs-lothringischen Landesgesetzen, einschliefslich der Feststellung des jährlichen Landeshaushaltsetats künftighin durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses erfolgen könne. Dem Landesausschufs sollten ferner die Rechnungen über den Landeshaushaltsetat zur Entlastung vorgelegt werden. Doch blieb der Erlafs von Landesgesetzen in den Formen der Reichsgesetzgebung fortdauernd vorbehalten.

Die Abteilung des Reichskanzleramtes für Elsafs-Lothringen war schon vom 1. Januar 1877 an eine besondere Behörde unter der Bezeichnung Reichskanzleramt für Elsafs-Lothringen geworden, an deren Spitze ein Unterstaatssekretär stand[10]. Dieser wurde auf Grund des R. G. vom 17. März 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers in elsafs-lothringischen Angelegenheiten betraut. Die Bearbeitung der auf Elsafs-Lothringen bezüglichen Justizangelegenheiten erfolgte jedoch im Reichsjustizamt; hinsichtlich dieser fungierte der Staatssekretär des Reichsjustizamtes als Stellvertreter des Reichskanzlers.

Eine vollständige Umgestaltung der elsafs-lothringischen Verwaltung ist durch das am 1. Oktober 1879 in Kraft getretene Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 bewirkt worden[11]. Durch dasselbe ist die Verwaltung Elsafs-Lothringens von der Person des

---

[9] R. G., betr. die Vereinigung von Elsafs und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 § 3.

[10] Vgl. § 136 S. 421 N. 9.

[11] R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879. V. über den Termin für Ausführung des Gesetzes, betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens vom 23. Juli 1879.

Reichskanzlers völlig losgelöst, das Reichskanzleramt für Elsaſs-Lothringen und das Oberpräsidium aufgehoben und der Sitz aller Regierungsorgane in das Land selbst verlegt worden. Als höchstes Organ für die Reichslande ist ein kaiserlicher Statthalter eingesetzt worden. Diesem können vom Kaiser gewisse landesherrliche Befugnisse zur Ausübung übertragen werden, auſserdem stehen ihm die früheren Befugnisse des Reichskanzlers und die auſserordentlichen Gewalten des Oberpräsidenten zu. Die übrigen Funktionen des Oberpräsidenten, sowie die des Reichskanzleramtes für Elsaſs-Lothringen und des Reichsjustizamtes in elsaſs-lothringischen Angelegenheiten sind auf das Ministerium für Elsaſs-Lothringen übergegangen. An die Spitze dieses Ministeriums ist ein Staatssekretär gestellt worden, der gleichzeitig die Stellung eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange und mit der Verantwortlichkeit besitzt, wie sie einem Stellvertreter des Reichskanzlers nach Maſsgabe des R. G. vom 17. März 1878 zusteht. Auſserdem ist ein Staatsrat zur Begutachtung von Gesetzentwürfen und anderen wichtigen Angelegenheiten errichtet, die Befugnisse des Landesausschusses sind nicht unerheblich vermehrt worden, und seine Zusammensetzung hat eine wesentliche Umgestaltung erfahren.

Elsaſs-Lothringen hat nicht den Charakter eines Staates[12]. Es regiert sich nicht selbst, sondern wird vom Reiche regiert. Es besteht in Elsaſs-Lothringen keine von der Reichsgewalt verschiedene Staatsgewalt im subjektiven Sinne, sondern die Hoheitsrechte über Elsaſs-Lothringen stehen dem Reiche zu. Objektiv kann man allerdings zwischen Reichsgewalt und elsaſs-lothringischer Staatsgewalt unterscheiden, insofern letztere diejenigen Befugnisse begreift, welche dem Reiche nicht innerhalb seines ganzen Gebietes, sondern nur innerhalb Elsaſs-Lothringens zustehen. Sie sind identisch mit denjenigen Rechten, welche im übrigen Reichsgebiete die Einzelstaaten besitzen.

Man bezeichnet Elsaſs-Lothringen als Provinz des Reiches. Provinzen kommen aber in sehr verschiedener Gestaltung vor. Eine Provinz kann ein bloſser Verwaltungsbezirk oder ein Kommunalverband mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Ein bloſser Verwaltungsbezirk des Reiches ist das Reichsland jedenfalls nicht[13]. Es hat den Charakter eines vom Reiche verschiedenen Rechtssubjektes[14]. Es besitzt eigene Organe, namentlich den Landesausschuſs, und bildet eine eigene vermögensrechtliche Persönlich-

---

[12] Diese Ansicht vertreten: Seydel in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXVIII, Kommentar, zu Art. 1 Nr. III; Leoni, Öffentl. Recht Bd. I S. 5 ff.; Rosenberg a. a. O. S. 8 ff.

[13] Als bloſsen Verwaltungsbezirk behandeln das Reichsland: Laband, Staatsr. Bd. I S. 685; Haenel, Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 830.

[14] Übereinstimmend: Jellinek in der Heidelb. Festgabe S. 286; Loening, Lehrb. des deutsch. Verw. Rechts S. 77; H. Schulze, Deutsch. Staatsr. Bd. II S. 374.

keit[15]. Und zwar gehen die Funktionen des Landesausschusses über das Maſs derjenigen Befugnisse hinaus, welche regelmäſsig einer Provinzialvertretung zuzustehen pflegen, da derselbe auch an der Gesetzgebung Teil nimmt. Will man daher die Bezeichnung Provinz auf Elsaſs-Lothringen anwenden, so muſs dabei im Auge behalten werden, daſs das Reichsland in rechtlicher Beziehung nicht mit den Provinzen der deutschen Einzelstaaten, z. B. Preuſsens, auf eine Linie gestellt werden darf[16].

## § 139.

1. Als Inhaber der Staatsgewalt in Elsaſs-Lothringen erscheint das Reich, die Ausübung derselben steht dem Kaiser zu[1]. Derselbe bedarf jedoch zum Erlaſs von Gesetzen der Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses. Auſserdem können elsaſs-lothringische Landesgesetze auch in den Formen der Reichsgesetzgebung, also durch einen übereinstimmenden Beschluſs von Bundesrat und Reichstag, ohne Zustimmung des Kaisers erlassen werden[2].

---

[15] Es besteht ein vom Reichsfiskus verschiedener elsaſs-lothringischer Landesfiskus. Vgl. Jellinek a. a. O.; Leoni und Mandel, Öffentl. Recht Bd. II S. 1 N. 1. — Haenel a. a. O. S. 834 findet sich mit der Existenz eines besonderen elsaſs-lothringischen Landesfiskus dadurch ab, daſs er ihn für eine Fiktion bez. ein technisches Hilfsmittel erklärt und lediglich als Station des Reichsfiskus betrachtet wissen will. Diese Auffassung steht jedoch mit der völligen Trennung der Finanzwirtschaft des Reiches und des Reichslandes nicht im Einklang. Dagegen erkennt Laband a. a. O. S. 695 Elsaſs-Lothringen als selbständiges Vermögenssubjekt an, er meint nur, es handle sich in dieser Beziehung nicht um staatliche Hoheitsrechte, sondern um vermögensrechtliche Ansprüche und Leistungen.

[16] Vgl. die Erörterungen zu § 10 S. 129.

[1] R. G., betr. die Vereinigung von Elsaſs und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 § 3. Der Kaiser ist nicht Landesherr in Elsaſs-Lothringen in dem Sinne, wie es die Monarchen der Einzelstaaten innerhalb ihrer Länder sind, denn er ist nicht Inhaber der Staatsgewalt in Elsaſs-Lothringen, sondern nur mit der Ausübung derselben betraut. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. X S. 312 ff., Bd. XVII S. 334 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 67 S. 683; Seydel, Kommentar S. 126, 128 ff.; Rosenberg a. a. O. S. 23 ff., 61; E. Apel, Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaſs-Lothringen, Spandau 1895, S. 42; E. Mayer, Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaſs-Lothringen, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1896, S. 249 ff. And. Ans.: Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 48.

[2] R. G., betr. die Landesgesetzgebung von Elsaſs-Lothringen vom 2. Mai 1877. — Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 5 ff., 49. 161 ff., in Marquardsens Handb. S. 224 u. 225 und Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 536, 537 behaupten, daſs auch bei den Gesetzen der letzteren Art eine besondere Zustimmung des Kaisers erforderlich sei, Bundesrat und Reichstag ihm gegenüber nur die Stellung von beschränkenden konstitutionellen Faktoren hätten. Dieser Ansicht steht aber sowohl der Wortlaut als die Entstehungsgeschichte des § 3 des R. G. vom 9. Juni 1871 entgegen. Vgl. mein Anteil der Reichsorgane S. 81 ff. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht Bd. I § 69 S. 729 N. 1; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. 1 S. 17; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II

Der Kaiser kann die ihm zustehenden landesherrlichen Befugnisse entweder selbst ausüben oder deren Ausübung einem in Strafsburg residierenden Statthalter übertragen[3]. Die Bestimmung des Umfanges und der Dauer der statthalterischen Befugnisse unterliegt lediglich dem Ermessen des Kaisers[4]. Der Kaiser kann den Statthalter abberufen oder demselben die übertragenen Befugnisse wieder entziehen. Die Folge einer derartigen Mafsregel ist, dafs die Ausübung der betreffenden Rechte nunmehr wieder dem Kaiser allein zusteht.

Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in elsafs-lothringischen Angelegenheiten bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer Gegenzeichnung. Zu dieser ist der Statthalter als Nachfolger des Reichskanzlers und der Staatssekretär als Stellvertreter des Statthalters befugt[5]. Für die Ernennung des Staatssekretärs, der Unterstaatssekretäre und der Räte des Ministeriums wird jedoch durch eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift die Gegenzeichnung des Statthalters gefordert[6]. Die Ernennung des Statthalters und die Übertragung kaiserlicher Befugnisse an denselben geschieht unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers, ebenso die Verkündigung von elsafs-lothringischen Landesgesetzen, welche in den Formen der Reichsgesetzgebung erlassen sind[7].

2. Der Statthalter ist das höchste Verwaltungsorgan in Elsafs-Lothringen. Ihm steht eine zweifache Reihe von Befugnissen

---

S. 367, Kayser in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 404 u. 407; v. Stengel in den Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 816; Stoeber im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 663 N. 68; Apel a. a. O. S. 43; E. Mayer a. a. O. S. 264; Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers S. 20, 21; Rosenberg, Annalen des Deutschen Reiches 1899 S. 401 ff.

[3] R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 1. Nach dem Wortlaut dieses Gesetzes ist die Ernennung eines Statthalters durch den Kaiser fakultativ, nicht, wie Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 86, in Marquardsens Handb. S. 238 und Laband a. a. O. S. 710 behaupten, obligatorisch. Übereinstimmend: E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 17 S. 78 N. 3; O. Mayer, Art. „Statthalter" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 538.

[4] Die Übertragung einer Reihe von kaiserlichen Befugnissen an den derzeitigen Statthalter beruht auf der V. vom 5. Nov. 1894 (R. G. Bl. S. 529 ff.).

[5] R. G. vom 4. Juli 1879 §§ 2 u. 4.

[6] R. G. vom 4. Juli 1879 § 6. — Laband a. a. O. S. 712 N. 1 hält auch die Kontrasignatur durch den Staatssekretär für zulässig. Nach § 4 des angeführten G. soll aber der Staatssekretär den Statthalter nur in den ihm durch § 2 übertragenen Befugnissen vertreten; die im § 6 ihm beigelegten hat also der Statthalter selbst auszuüben.

[7] Dieses Verfahren in Bezug auf die Verkündigung der Gesetze besteht in der Praxis. Die Einwendungen, welche Laband a. a. O. S. 710, 711 dagegen erhebt, erscheinen nicht begründet. Da die Befugnis, Landesgesetze für Elsafs-Lothringen in den Formen der Reichsgesetzgebung zu erlassen, durch das G. vom 4. Juli 1879 überhaupt nicht berührt werden sollte, so darf man annehmen, dafs auch in Bezug auf die Kontrasignatur der Gesetze eine Änderung nicht beabsichtigt war.

zu: a) landesherrliche Befugnisse, welche ihm durch specielle Delegation des Kaisers übertragen sind. In Bezug auf die Ausübung dieser ist er lediglich seinem Vollmachtgeber, dem Kaiser, verantwortlich, den gesetzgebenden Organen des Reiches gegenüber dagegen unverantwortlich. Aber die Anordnungen und Verfügungen, welche er in dieser Eigenschaft trifft, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt[8]; b) Befugnisse, welche dem Statthalter kraft seines Amtes zustehen. Dies sind[9]: α) alle Befugnisse und Obliegenheiten, welche dem Reichskanzler in elsaſs-lothringischen Angelegenheiten durch Gesetze und Verordnungen überwiesen sind, β) die dem Oberpräsidenten durch § 10 des G., betreffend die Einrichtung der Verwaltung, vom 31. Dezember 1871 übertragenen auſserordentlichen Gewalten, also: das Recht, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle Maſsregeln ungesäumt zu ergreifen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet; die Befugnis, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes diejenigen Gewalten auszuüben, welche § 9 des französischen Gesetzes vom 9. August 1849 der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist[10]; das Recht, zu polizeilichen Zwecken, ins-

[8] R. G. vom 4. Juli 1879 § 4.

[9] R. G. vom 4. Juli 1879 § 2.

[10] Der Umfang der auf Grund dieser Vorschrift dem Statthalter zustehenden Rechte ist bestritten. Einige Schriftsteller halten denselben nur für befugt, gesetzlich zulässige Maſsregeln vorzunehmen und sehen die Bestimmung wesentlich als eine Kompetenzbestimmung an (Mitscher a. a. O. S. 297 ff.; v. Stengel, Die Machtbefugnisse des Oberpräsidenten in Elsaſs-Lothringen nach § 10 des reichsländischen Verwaltungsgesetzes, in den Annalen des Deutschen Reiches 1878 S. 113 ff.; W. Rosenberg, Der Diktaturparagraph in Elsaſs-Lothringen im Archiv für öffentl. Recht Bd. XII S. 539 ff. Andere sind der Meinung, daſs der Statthalter in Ausübung seiner auſserordentlichen Gewalten auch andere als gesetzliche Maſsregeln ergreifen könne (Leoni, Öffentl. Recht. Bd. I S. 90; Isenmann in der jurist. Zeitschr. für Elsaſs-Lothringen Bd. XI S. 186 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes S. 10 N. 6. Dagegen stellt letzterer sich, Deutsche Juristenzeitung Bd. IV S. 25 ff., auf den Standpunkt der bloſsen Kompetenzbestimmung und ist der Meinung, daſs die betreffende Vorschrift mit der Einrichtung des Statthalteramtes ihre Bedeutung im wesentlichen verloren habe.) Der Wortlaut des Gesetzes und der mit der Bestimmung verfolgte Zweck sprechen für die Auffassung, welche dem Statthalter auch die Befugnis zur Ausübung anderer als gesetzlicher Maſsregeln zugesteht. Die bisherige Praxis hat sich derselben ebenfalls angeschlossen. Als Organ der Verwaltung kann aber der Statthalter auch auf Grund der ihm übertragenen auſserordentlichen Vollmachten weder Gesetze erlassen noch in den Gang der Justiz eingreifen. Er ist nur befugt, Akte der Verwaltung nach seinem Ermessen vorzunehmen, aber auch solche, welche im Sinne des französischen Rechtes sich als „actes de gouvernement“ charakterisieren. — Die von v. Stengel a. a. O. aufgestellte Ansicht, der § 10 sei durch Einführung der Reichsverfassung beseitigt worden, ist völlig hinfällig geworden, nachdem durch § 2 des R. G. vom 4. Juli 1879 die auſserordentlichen Gewalten des Oberpräsidenten ausdrücklich aufrechterhalten sind. Überein-

besondere auch zur Ausführung der vorbezeichneten Maſsnahmen, die in Elsaſs-Lothringen stehenden Truppen zu requirieren. Die ihm kraft seines Amtes zustehenden Befugnisse übt der Statthalter ohne Gegenzeichnung und unter eigener Verantwortlichkeit aus. Jedoch ist ihm in Bezug auf dieselben der Staatssekretär als Stellvertreter substituiert und zwar mit den Rechten und der Verantwortlichkeit, wie sie ein kraft des R. G. vom 17. März 1878 bestellter Stellvertreter des Reichskanzlers besitzt. Die regelmäſsige Wahrnehmung der statthalterischen Befugnisse wird demnach in den Händen des Staatssekretärs liegen, dem Statthalter ist jedoch, ebenso wie dem Reichskanzler, vorbehalten, jede prinzipiell in seinen Amtsbereich fallende Handlung selbst vorzunehmen[11].

3. Der Staatssekretär ist Chef des Ministeriums für Elsaſs-Lothringen. Auf dasselbe sind alle Obliegenheiten übergegangen, welche bisher dem Reichskanzleramt für Elsaſs-Lothringen, dem Reichsjustizamt und dem Oberpräsidenten zustanden. Das Ministerium zerfällt in Abteilungen. An der Spitze dieser Abteilungen stehen Unterstaatssekretäre. Es kann jedoch auch dem Staatssekretär selbst die Leitung einer Abteilung übertragen werden[12].

4. Der Staatsrat ist lediglich eine beratende Instanz. Seiner Begutachtung unterliegen die Entwürfe zu Gesetzen, die zur Ausführung von Gesetzen zu erlassenden allgemeinen Verordnungen und andere Angelegenheiten, welche ihm vom Statthalter überwiesen werden. Durch die Landesgesetzgebung können jedoch dem Staatsrat auch andere, insbesondere beschlieſsende Funktionen, übertragen werden. Der Staatsrat besteht aus dem Statthalter, dem Staatssekretär, den Unterstaatssekretären, dem Präsidenten des Oberlandesgerichts und dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei diesem Gerichte, sowie aus acht bis zwölf Mitgliedern, welche der Kaiser ernennt. Von letzteren werden drei auf Vorschlag des Landesausschusses ernannt, die übrigen beruft der Kaiser aus allerhöchstem Vertrauen. Die Ernennung erfolgt jedesmal auf drei Jahre. Den Vorsitz im Staatsrat führt der Statthalter, im Behinderungsfalle der Staatssekretär[13].

5. Das Reichsland zerfällt in Bezirke, den französischen Departements, Kreise, den französischen Arrondissements entsprechend, Kantone und Gemeinden. Die Bezirke und Ge-

---

stimmend: Leoni in Marquardsens Handbuch S. 240, H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 382 S. 379; Rosenberg a. a. O. S. 574.

[11] R. G. vom 4. Juli 1879 § 4.

[12] R. G. vom 4. Juli 1879 §§ 3 und 5. V., betr. die Einrichtung des Ministeriums für Elsaſs-Lothringen, vom 23. Juli 1879. Abänderungen durch V. vom 29. Juli 1881, 5. Juni 1882, 25. April 1887, 16. Jan. 1895, V., betr. die Einrichtung eines Oberschulrates für Elsaſs-Lothringen, vom 21. April 1882.

[13] R. G. vom 4. Juli 1879 §§ 9 und 10.

meinden haben den Charakter von Korporationen, welche Vermögen erwerben können, die Kreise und Kantone sind lediglich administrative Einteilungen. An der Spitze jedes Bezirks steht ein Bezirkspräsident, welcher im wesentlichen die Stelle des französischen Präfekten einnimmt, dem aber auch ein Teil der französischen Ministerialbefugnisse überwiesen ist[14]. Jedem Kreise steht ein Kreisdirektor vor, dessen Stellung der des französischen Souspräfekten entspricht, welcher aber auch viele Befugnisse der Präfekten ausübt[15]. Vorsteher der Gemeinde ist der Bürgermeister, dem ein oder mehrere Beigeordnete zur Seite stehen. Bürgermeister und Beigeordnete werden in den Gemeinden von 25 000 und mehr Einwohnern auf Grund eines Vorschlags des Gemeinderates durch den Kaiser ernannt, ebenso in den Kreisstädten unter 25 000 Einwohnern, sofern der Gemeinderat die Anwendung der Bestimmungen für die Gemeinden von 25 000 und mehr Einwohnern auf dieselben beschliefst, endlich in andern Gemeinden unter 25 000 Einwohnern, wenn die Anwendung der betreffenden Bestimmungen auf Antrag des Gemeinderates nach Anhörung des Bezirkstages durch kaiserliche Verordnung gestattet wird[16]. In allen übrigen Gemeinden erfolgt die Ernennung durch den Bezirkspräsidenten aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderates, ausnahmsweise durch das Ministerium aufserhalb des Gemeinderates[17]. Den Kantonen ist kein besonderer Beamter vorgesetzt, sie dienen nur als Einteilung für gewisse Verwaltungszwecke.

Die Funktionen der Verwaltungsjurisdiktion (des sogenannten contentieux) werden an Stelle der französischen Präfekturräte von Bezirksräten ausgeübt, kollegialischen Behörden, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten bestehen. Als Rekursinstanz fungiert der kaiserliche Rat in Elsafs-Lothringen, dessen Mitglieder nach Aufhebung des Oberpräsidiums in der Zahl von zehn durch den Kaiser ernannt werden und an dessen Spitze ein ebenfalls vom Kaiser ernannter Präsident steht[18].

Für die Verwaltung der Zölle, indirekten Steuern, des enregistrement, der Domäneneinnahmen und des Stempelwesens besteht ein besonderer Direktor der Zölle und indirekten Steuern, für die Verwaltung der direkten Steuern ein besonderer

---

[14] Franz G. G. vom 28 pluviose des J. VIII, vom 10. Mai 1838. Decentralisationsdekrete vom 25. März 1852 u. 13. April 1861. — G. vom 30. Dezember 1871 § 11. V. vom 10. Februar 1875.

[15] Franz. G. G. vom 28. pluviose des J. VIII, vom 10. Mai 1838. Decentralisationsdekrete vom 25. März 1852 u. 13. April 1861. — G. vom 30. Dezember 1871 § 14. V. vom 20. September 1873, 28. August 1875.

[16] Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895 §§ 1, 10.

[17] G. O. § 11.

[18] Franz. G. vom 21. Juni 1865. Konst. vom 25. Januar 1852. Org. Dekret vom 25. Januar 1852. Regl. vom 30. Januar 1852. G. vom 30. Dezember 1871 §§ 8 und 13. G. vom 4. Juli 1879 § 11. G. vom 13. Juni 1898.

Direktor der direkten Steuern. Die Wirksamkeit beider erstreckt sich auf das ganze Reichsland[19].

6. Die Gerichtsorganisation beruht seit dem 1. Oktober 1879 auf den Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes und ist übereinstimmend mit der im übrigen Reichsgebiet[20].

## § 140.

Den Beamten stehen als kommunale Vertretungen zur Seite die Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte[1]. Die Bezirkstage entsprechen den französischen Generalräten. Sie besitzen folgende Befugnisse: 1. das Recht, die gesetzlich nicht feststehenden Bezirksabgaben (centimes additionels) zu bewilligen, 2. die Entscheidung über gewisse Fragen der Vermögensverwaltung. Beschlüsse dieser Art bedürfen der Bestätigung der Regierungsorgane, 3. das Wahlrecht für gewisse öffentliche Ämter (Enteignungsgeschworene, Mitglieder der Oberersatzkommissionen u. s. w.), 4. das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen. Die Kreistage sind an die Stelle der französischen Arrondissementsräte getreten. Dieselben besitzen entscheidende Befugnisse nur hinsichtlich der Verteilung der Steuern auf die Gemeinden und der Besetzung einzelner öffentlicher Ämter (Mitglieder der Ersatzkommissionen, Taxatoren für Landlieferungen u. s. w.), im übrigen sind sie auf die Abgabe von Gutachten und die Äufserung von Wünschen beschränkt. Die Gemeinderäte enthalten die Vertretung der Gemeinden, in den Stadtkreisen Metz und Strafsburg versehen sie gleichzeitig die Funktionen der Kreistage. Ihnen steht die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeanstalten, sowie die Fassung von Beschlüssen über Gemeindenutzungen und Gemeindesteuern zu. Sie haben gewisse Beamtenstellungen zu besetzen, z. B. die Mitglieder der Verwaltungsräte der Kranken- und Pflegehäuser, sowie der öffentlichen Pfandhäuser und der Armenräte zu ernennen und sind auf Erfordern der Aufsichtsbehörden zur

---

[19] G. vom 30. Dezember 1871 § 17. G. vom 27. Februar 1884.

[20] Vgl. § 118a S. 374 ff. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 4. November 1878. Das Kriegsgericht ist durch G. vom 24. Januar 1881 aufgehoben.

[1] Die Bestimmungen über Bezirks- und Kreistage beruhen in erster Linie auf den französischen G. G. vom 22. Juni 1833, 10. Mai 1838, 3. Juli 1848, 7. Juli 1852, 18. Juli 1866 über General- und Arrondissementsräte. Dazu sind später folgende deutsche Gesetze gekommen: G., betr. die Bezirksvertretungen, Kreisvertretungen und die Wahl für die Gemeinderäte, vom 24. Januar 1873. V. wegen Abänderung des G., betr. die Bezirksvertretungen und Wahl zu den Gemeinderäten, vom 28. April 1876. Dieselbe hat später die Genehmigung des Reichstages erhalten (Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 21. November 1876). G., betr. die Wahlen der Mitglieder der Bezirksvertretungen und Kreisvertretungen vom 15. Juli 1896. — Für die Verfassung der Gemeinden ist jetzt mafsgebend die Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895.

Abgabe von Gutachten verpflichtet[2]. Ihre Beschlüsse unterliegen in weitem Umfange der Bestätigung der Aufsichtsbehörden[3].

Die kommunalen Vertretungen gehen aus Wahlen der Bevölkerung der Bezirke, Kreise und Gemeinden hervor. Der Begriff der Gemeindeangehörigkeit oder des Heimatsrechtes ist im französischen Rechte nicht ausgebildet worden, weil den Gemeinden keine Pflicht zur Armenunterstützung obliegt. Die Zugehörigkeit zur Gemeinde löst sich in zwei Beziehungen auf: die Unterwerfung unter die Amtsgewalt des Maire, welche auf dem Wohnsitz beruht, und das Wahlrecht zum Municipalrat, welches als Ausfluſs der Staatsangehörigkeit erscheint. Dasselbe gilt von der Zugehörigkeit zu Departements und Arrondissements. Diese Grundsätze sind auch in die deutsche Gesetzgebung übergegangen. Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung steht das Wahlrecht zum Gemeinderat allen männlichen Einwohnern der Gemeinde zu, welche: 1. im Besitze der Reichsangehörigkeit sind, 2. das 25. Lebensjahr zurückgelegt und 3. seit mindestens 3 Jahren ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben oder bei mindestens einjähriger Dauer des Wohnsitzes daselbst a) entweder ein Wohnhaus besitzen, b) oder ein stehendes Gewerbe oder Landwirtschaft betreiben, c) oder ein öffentliches Amt ausüben, Religionsdiener, Lehrer an öffentlichen Schulen oder Rechtsanwälte sind, vorausgesetzt, daſs nicht besondere Ausschlieſsungsgründe vorliegen[4]. Die Wählbarkeit steht den wahlberechtigten Einwohnern der Gemeinde zu, sofern dieselben zu einer der vier direkten Staatssteuern veranlagt und den nicht in der Gemeinde wohnenden Eigentümern von Grundstücken, wenn diese in der Gemeinde ihres Wohnortes wahlberechtigt sind. Dem Gemeinderat treten bei Beschluſsfassung über gewisse finanzielle Angelegenheiten die höchstbesteuerten wahlberechtigten Einwohner der Gemeinde hinzu, ausgenommen in Gemeinden von 25 000 Einwohnern oder mehr und denjenigen Gemeinden, welche diesen gleichstehen[5]. Wahlberechtigt für die Wahlen zu den Bezirks- und Kreisvertretungen ist, wer das Wahlrecht zum Gemeinderat besitzt, wählbar sind alle Reichsangehörigen, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt, im Lande ihren Wohnsitz haben und im Bezirk oder Kreis zu einer direkten Staatssteuer veranlagt sind, mit Ausnahme derjenigen Personen, welche an den Wahlen zum Gemeinderat nicht teilnehmen können, oder gewisse Beamtenstellungen bekleiden[6]. Eine Pflicht zur Übernahme von Stellungen in diesen Vertretungen besteht in Elsaſs-Lothringen nicht.

Die Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte können durch kaiserliche Verfügung aufgelöst werden. Die Auflösung der

---

[2] G. O. § 53—59, 66.
[3] G. O. § 75, 76.
[4] G. O. § 30.
[5] G. O. § 31.
[6] G. vom 15. Juli 1896 § 1.

Bezirks- und Kreistage hat die Vornahme von Neuwahlen zur Folge. Im Fall der Auflösung der Gemeinderäte kann der Bezirkspräsident die betreffenden Funktionen entweder dem Bürgermeister oder einem von ihm zu ernennenden Gemeindeausschufs auf je ein Jahr, im ganzen auf höchstens 3 Jahre übertragen. Nach Ablauf von 3 Jahren mufs aber jedenfalls zur Neuwahl geschritten werden[7].

## § 141.

Der Landesausschufs[1] war ursprünglich lediglich ein beratendes Organ. Durch spätere Reichsgesetze sind ihm beschliefsende Befugnisse, ähnlich denen, welche die Landtage der deutschen Einzelstaaten besitzen, beigelegt worden. Derselbe hat insbesondere folgende Rechte: 1. das Recht der Zustimmung zu denjenigen Landesgesetzen, welche der Kaiser unter Mitwirkung des Bundesrates erläfst; 2. das Recht der Beteiligung an der Feststellung des Landeshaushaltsetats, sofern letztere in den Formen der Landesgesetzgebung erfolgt; 3. das Recht, die Rechnungen über den Landeshaushaltsetat zu prüfen und die Entlastung der Regierung auszusprechen; 4. das Recht, an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen[2]. — Dagegen besitzt der Landesausschufs kein allgemeines Recht der Kontrolle über die Verwaltung, wie es die Landtage der Einzelstaaten haben. Insbesondere können die verantwortlichen Träger der Regierungsgewalt in Elsafs-Lothringen, der Statthalter und der Staatssekretär, wegen ihrer Amtshandlungen vom Landesausschufs nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ebensowenig ist demselben ein Interpellationsrecht beigelegt worden. Es besteht daher, falls in dem Landesausschufs Anfragen an die Vertreter der Regierung gerichtet werden, für diese keinerlei Verpflichtung, dieselben zu beantworten[3].

Der Landesausschufs hat den Charakter einer Landesvertretung von Elsafs-Lothringen, welche zur Teilnahme an der dem Reiche zustehenden Gesetzgebung und an gewissen Verwaltungsfunktionen berufen ist[4].

---

[7] G. O. § 63.

[1] Die Bestimmungen über den Landesausschufs beruhen auf den kaiserlichen Verordnungen vom 29. Oktober 1874 und 13. Februar 1877, welche nach § 4 des R. G., betr. die Landesgesetzgebung von Elsafs-Lothringen, vom 2. Mai 1877 bis zur anderweiten reichsgesetzlichen Regelung in Kraft bleiben, auf dem angeführten G. vom 2. Mai 1877 und dem R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879.

[2] R. G. vom 2. Mai 1877 § 1 und 3. R. G. vom 4. Juli 1879 § 21.

[3] Übereinstimmend; Leoni, Öffentl. Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 70.

[4] Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 706, in Marquardsens Handb. S. 130 erklärt den Landesausschufs für ein Organ des Reiches, für einen stellvertretenden Specialreichstag. Ähnlich auch Haenel, Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 831, 832. Der Landesausschufs kann aber nicht als Reichsorgan angesehen werden, da er aus dem Lande hervorgeht und nur für das Land

Der Landesausschuſs ging ursprünglich lediglich aus Wahlen der Bezirkstage hervor. Jeder der drei Bezirkstage wählte aus seiner Mitte zehn Mitglieder und drei Stellvertreter. Seit dem 1. Oktober 1879 besteht derselbe aus achtundfünfzig Mitgliedern, welche nach drei verschiedenen Wahlmethoden gewählt werden: 1. Vierunddreiſsig Mitglieder gehen auch ferner aus den Wahlen der Bezirkstage hervor; von diesen wählt der Bezirkstag des Oberelsaſs zehn, der Bezirkstag von Lothringen elf und der Bezirkstag des Unterelsaſs dreizehn. Die Wahl verliert ihre Wirkung, sobald der Gewählte aufhört, Mitglied des Bezirkstages zu sein. Die Wahl von Stellvertretern findet nicht mehr statt[5]. 2. Vier Mitglieder werden von den Gemeinderäten der Städte Straſsburg, Mülhausen, Metz und Kolmar aus ihrer Mitte gewählt. Ihr Mandat erlischt mit der Mitgliedschaft im Gemeinderat. In Gemeinden, deren Gemeinderat aufgelöst ist, ruht das Wahlrecht[6]. 3. Die übrigen zwanzig Mitglieder werden in den zwanzig Landkreisen, und zwar in den Kreisen Mülhausen und Kolmar unter Ausscheidung der gleichnamigen Stadtgemeinden gewählt. Die Wahl geschieht durch Wahlmänner, welche die Gemeinderäte aus ihrer Mitte wählen. Wählbar zum Abgeordneten ist, wer das aktive Gemeindewahlrecht besitzt und in dem betreffenden Bezirke, d. h. nicht in dem Wahlbezirke, sondern in dem Verwaltungsbezirke seinen Wohnsitz hat[7]. Beamte sind wählbar in den Landesausschuſs. Sie bedürfen aber zum Eintritt in denselben eines Urlaubes, wenn sie dadurch an der Ausübung ihrer amtlichen Funktionen verhindert werden[8]. — Alle Wahlen geschehen in geheimer Abstimmung auf drei Jahre[9]. Die näheren Bestimmungen über die Ausführung der Wahlen werden durch kaiserliche Verordnung getroffen[10].

---

thätig wird. Er ist eine Vertretung des elsaſs-lothringischen Volkes, nicht des deutschen Volkes. Seine Stellung ist allerdings von derjenigen, welche die Provinzialvertretungen in den deutschen Einzelstaaten einnehmen, wesentlich verschieden, da diese ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung nicht besitzen. Dagegen findet er eine Analogie in den Landtagen der österreichischen Kronländer, was Haenel a. a. O. N. 2 bestreitet, weil die österreichischen Kronländer als selbständige korporative Verbände konstituiert seien, deren Vertretungen zugleich Rechte der Einwirkung auf die Staatsgewalt, insbesondere auf die Gesetzgebung in Landesangelegenheiten eingeräumt wären. Ein solcher korporativer Verband ist aber, wie schon § 138 ausgeführt wurde, auch Elsaſs-Lothringen. Übereinstimmend: Jellinek in der Heidelberger Festgabe S. 286; Leoni a. a. O. S. 61.

[5] V. vom 29. Oktober 1874. R. G. vom 4. Juli. 1879 § 12.

[6] R. G. vom 4. Juli 1879 §§ 13, 14, 16.

[7] R. G. vom 4. Juli 1879 §§ 13 und 14.

[8] Übereinstimmend: Leoni, Öffentl. Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 62.

[9] V. vom 29. Oktober 1874. R. G. vom 4. Juli 1879 § 15.

[10] R. G. vom 4. Juli 1879 § 17. V., betr. die Wahlen zum Landesausschuſs, vom 1. Oktober 1879.

Die von den Bezirkstagen gewählten Mitglieder sind ohne weiteres zur Ausübung ihrer Funktionen befugt, insbesondere brauchen sie beim Eintritt in den Landesausschuſs keinen Eid zu leisten, weil sie schon als Mitglieder der Bezirkstage einen solchen abgelegt haben. Dagegen müssen die übrigen Abgeordneten, insofern sie noch nicht vereidet sind, beim Eintritt in den Landesausschuſs den gleichen Eid ableisten wie die Mitglieder der Bezirkstage. Die Ausübung des Mandates wird durch die Leistung des Eides bedingt[11].

Bestimmte Sitzungsperioden sind für den Landesausschuſs nicht vorgeschrieben. Zeit und Ort der Sitzungen bestimmt der Kaiser[12]. Doch wird mindestens alljährlich eine Berufung notwendig, nachdem dem Landesausschuſs die Funktionen der Etatsfeststellung und Rechnungsprüfung übertragen sind. Der Kaiser kann den Landesausschuſs vertagen und auflösen. Die Auflösung des Landesausschusses zieht die Auflösung der Bezirkstage nach sich. Die Neuwahlen zu den Bezirkstagen haben in einem solchen Falle innerhalb dreier Monate, die Neuwahlen zu dem Landesausschuſs innerhalb sechs Monaten nach dem Tage der Auflösung stattzufinden[13].

Der Landesausschuſs wählt seinen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter desselben sowie die nötige Anzahl von Schriftführern. Er beschlieſst über seine Geschäftsordnung und kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse Kommissionen und Berichterstatter ernennen[14]. Die Regierung wird ihm gegenüber durch das Ministerium vertreten. Die Mitglieder desselben und die zu deren Vertretung abgeordneten Beamten sind berechtigt, den Plenarsitzungen, Abteilungs- und Kommissionsberatungen beizuwohnen. Sie müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden[15]. Die Sitzungen des Landesausschusses sind öffentlich, die Geschäftssprache ist die deutsche[16].

Die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern zur Beschluſsfähigkeit ist nicht vorgeschrieben. Es muſs deshalb jede erschienene Zahl als beschluſsfähig betrachtet werden. Die Beschluſsfassung erfolgt, da besondere Vorschriften darüber ebenfalls nicht bestehen, mit einfacher Stimmenmehrheit.

Die Mitglieder des Landesausschusses stimmen nach freier Überzeugung und sind von den sie wählenden Bezirkstagen

---

11 R. G. vom 4. Juli 1879 § 18.
12 V. vom 29. Oktober 1874.
13 R. G. vom 4. Juli 1879 § 19.
14 V. vom 29. Oktober 1874 und 13. Februar 1877.
15 R. G. vom 4. Juli 1879 § 20.
16 R. G., betr. die Öffentlichkeit der Verhandlungen und die Geschäftssprache des Landesausschusses für Elsaſs-Lothringen, vom 23. Mai 1881.

durchaus unabhängig. Die besonderen Privilegien der Landtagsmitglieder in den einzelnen deutschen Staaten haben sie nicht in Anspruch zu nehmen[17]. Sie erhalten Reisekosten und Diäten[18].

## Drittes Kapitel.

## Die Organisation der Schutzgebiete[1].

### § 141a.

Die deutschen Schutzgebiete sind keine selbständigen Rechtssubjekte, sondern Objekte der Reichsherrschaft. Der Inbegriff der dem Reiche in den Schutzgebieten zustehenden Hoheitsrechte wird als Schutzgewalt bezeichnet. Die Ausübung der Schutzgewalt

---

[17] Von selbst versteht sich dies hinsichtlich der Vorrechte, welche den Landtagsmitgliedern durch die Landesverfassung beigelegt sind, da landesgesetzliche Vorschriften dieser Art für Elsafs-Lothringen nicht existieren. Aber auch die auf Reichsgesetzgebung beruhenden Bestimmungen (R. St. G. B. §§ 11 und 12, §§ 105 und 106. R. C. Pr. O. §§ 382 und 402, 904 und 905. R. St. Pr. O. §§ 49 und 72) finden auf den elsafs-lothringischen Landesausschufs keine Anwendung. Sie beziehen sich nur auf die Mitglieder der Landtage oder der gesetzgebenden deutschen Versammlungen. Der elsafs-lothringische Landesausschufs ist aber weder als ein Landtag noch als eine gesetzgebende Versammlung anzusehen, weil elsafs-lothringische Landesgesetze auch ohne seine Zustimmung erlassen werden können. — Anderer Ansicht: die Schrift: Das Recht der Wiedergewonnenen, Berlin 1883, S. 75 ff.; Leoni, Öffentl. Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I, S. 71 ff., in Marquardsens Handb. S. 233 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 68 S. 707 ff.; Binding, Handbuch des deutschen Strafrechts Bd. I S. 674 N. 8; Stoeber im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 623 ff.; Fuld ebenda Bd. IV S. 370; Seidler, Immunität S. 85; v. Liszt, Lehrb. des deutschen Strafr. § 35 S. 151; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 550; Rosenberg a. a. O. S. 64 ff.; Hubrich in den Annalen des Deutschen Reiches 1897 S. 48, parl. Redefreiheit S. 355. Übereinstimmend: Abg. Dr. Marquardsen in der Reichstagssitzung vom 27. April 1881 (Sten. Ber. Bd. I S. 853), H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. Bd. II § 385 S. 383, Kayser in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 407. Ein Antrag, die §§ 11 u. 12 des R. St. G. B. auf den elsafs-lothringischen Landesausschufs für anwendbar zu erklären, ist in der Reichstagssitzung vom 20. März 1877 abgelehnt worden (Sten. Ber. Bd. I S. 279, 280).

[18] V. vom 20. Oktober 1874.

[1] Meine staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, Leipzig 1888; v. Stengel, Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung, in den Annalen des Deutschen Reiches 1895 S. 493 ff., Art. „Schutzgebiete“, in seinem Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Erg.-Bd. I S. 79 ff., II, S. 256 ff., III S. 258 ff.; Bornhak, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 1 ff.; Joël, Das Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, in den Annalen des Deutschen Reiches 1887 S. 191 ff.; Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit, Wien 1887; H. Hesse, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, in der deutschen Kolonialzeitung N. F. Jahrg. IX S. 201 ff.

ist dem Kaiser übertragen[2], der demnach in den Schutzgebieten eine ähnliche Stellung wie in Elsafs-Lothringen besitzt. Der Kaiser ist grundsätzlich zur Ausübung aller Hoheitsrechte in den Schutzgebieten berechtigt, nicht blofs der Verwaltungsbefugnisse, sondern auch der gesetzgeberischen. Beschränkungen bestehen für ihn nur insofern, als: 1. die Gesetzgebung in Bezug auf gewisse Gegenstände, nämlich Privatrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren durch Einführung des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes ihm entzogen und den gesetzgebenden Organen des Reiches vorbehalten ist[3], 2. allgemeine Bestimmungen der Reichsgesetze durch Anordnungen des Kaisers weder aufgehoben noch abgeändert werden können, 3. der Etat für die Schutzgebiete jährlich durch Gesetz festgestellt wird[4]. Die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, welche in Ausflufs der Schutzgewalt erlassen werden, bedürfen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers[5].

An der Spitze der Verwaltung der Schutzgebiete steht der Reichskanzler. Als Behörde für die Bearbeitung der Angelegenheiten derselben fungiert die Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes[6].

In Bezug auf die lokale Verwaltung zerfielen die Schutzgebiete ursprünglich in zwei Gruppen: solche, welche unter Reichsverwaltung, und solche, welche unter der Verwaltung einer Kolonialgesellschaft standen. Zu den ersteren gehörten das Kamerun- und Togogebiet, das südwestafrikanische Schutzgebiet und das Schutzgebiet der Marschall-, Brown- und Providenceinseln, zu den letzteren die Schutzgebiete der Neu-Guinea-Compagnie und der ostafrikanischen Gesellschaft. Im Jahre 1890 gingen auch das Schutzgebiet der Neu-Guinea-Compagnie[7] und die Besitzungen der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft[8] in die Verwaltung des Reiches über. Die Neu-Guinea-Compagnie hatte später die Regierung ihres Gebietes selbst wieder übernommen[9]; neuerdings ist aber das Schutzgebiet von neuem der Landeshoheit des Reiches unterworfen worden[10]. Kiautschou wurde selbstverständlich unter Reichsverwaltung gestellt. Jetzt stehen also alle Schutzgebiete unter Reichsverwaltung; als höchste Regierungsorgane fungieren in diesen Gebieten Reichsbeamte, kaiserliche Gouverneure

---

[2] Sch. G. G. § 1.

[3] Sch. G. G. § 2. Vgl. unten § 169.

[4] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 126. R. G. über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete, vom 30. März 1892.

[5] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 127.

[6] Vgl. § 136 S. 422, 423.

[7] Kaiserl. V. vom 6. Mai 1890 (R. G. Bl. S. 67).

[8] Vertrag mit der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft vom 20. Nov. 1890 § 4 (Deutsches Kolonialblatt S. 301 ff.).

[9] Kaiserl. V. vom 15. Juni 1892 (Kolonialblatt Bd. III S. 343). Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 22. Sept. 1892 (Kolonialblatt a. a. O. S. 484).

[10] Kais. V. vom 27. März 1899 (Kolonialblatt Bd. X S. 227).

und Landeshauptleute, denen anderweite Beamte zur Unterstützung, sowie zur Ausübung der Gerichtsbarkeit und Verwaltungsbefugnisse in den einzelnen Teilen der Schutzgebiete beigegeben sind. Die Kolonialgesellschaften sind jetzt bloſse Wirtschaftsgesellschaften; sie haben nur privatrechtliche, keine staatsrechtliche Bedeutung. Die Gerichtsorganisation der Schutzgebiete richtet sich nach den Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes. An Stelle des Konsuls tritt der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte, an Stelle des Konsulargerichtes das nach Maſsgabe der für dieses geltenden Bestimmungen gebildete Gericht des Schutzgebietes[11].

Neben den Reichsorganen besitzen auch die Häuptlinge der eingeborenen Stämme in den Schutzgebieten gewisse Hoheitsrechte. Ihre Herrschaft ist aber keine territoriale, sondern eine persönliche; sie beschränkt sich auf die Angehörigen der betreffenden Stämme. Der Umfang der Rechte bestimmt sich nach den bei Gelegenheit des Erwerbes der Schutzgebiete abgeschlossenen Verträgen. Die Verhältnisse sind in den einzelnen Schutzgebieten sehr verschieden gestaltet, ermangeln auch vielfach einer scharfen und präcisen Feststellung, so daſs eine zusammenfassende Darstellung derselben nicht möglich erscheint[12].

## Dritter Abschnitt.

# Die Rechtsverhältnisse der Beamten[1 2].

### 1. Das Rechtsverhältnis der Beamten im allgemeinen.

### § 142.

Die Anfänge des landesherrlichen Beamtentums fallen in die Periode der Rezeption des römischen Rechtes. In dieser Zeit

---

[11] Sch. G. G. § 2.

[12] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 167.

[1] N. Th. Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechtes und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut 1808; A. W. Heffter, Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener. Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht S. 106 ff.; Clem. Theod. Perthes, Der Staatsdienst in Preuſsen, ein Beitrag zum deutschen Staatsrecht, Hamburg 1838; Poezl, Art. „Staatsdiener", Staatswörterbuch Bd. IX S. 686 ff.; Meves, Art. „Staatsbeamte" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 746 ff.; H. Rehm, Die rechtliche Natur des deutschen Staatsdienstes nach deutschem Staatsrechte historisch-dogmatisch dargestellt, in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 565 ff., 1885 S. 65 ff.; L. Eckert, Das badische Beamtenrecht, Freiburg i. B. 1897; W. Endemann, Das Recht der Eisenbahnen, Leipzig 1886, S. 99 ff.; Harseim, Art. „Beamte" in v. Stengels

fanden die Gelehrten bei den fürstlichen Höfen Aufnahme. Ein entwickelter Staatsbegriff bestand damals noch nicht. Die Beamten wurden daher lediglich als in einem persönlichen Verhältnis zum Landesherrn befindlich betrachtet und als landesherrliche Diener bezeichnet. Ihnen standen die Beamten der Landstände als eine durchaus gesonderte Kategorie von Personen gegenüber. Die Anstellung und Entlassung der landesherrlichen Diener stand lediglich in dem Ermessen des Landesherrn; das Verhältnis beruhte auf einem privatrechtlichen Vertrage zwischen diesem und dem Beamten, der einer gegenseitigen Kündigung unterlag. Doch kommen schon im 16. Jahrhundert in einzelnen Territorien gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Beamten vor[3]. Diese werden häufiger, je mehr sich das Beamtentum zu einem eigenen Berufsstande entwickelte. Die für die Mitglieder der Reichsgerichte maſsgebenden Grundsätze wurden vielfach vorbildlich auch für die Landesbeamten. Die Beamten wurden gegen willkürliche Entlassung geschützt und ihre Pensionsberechtigung anerkannt; eine berufsmäſsige Vorbildung wurde für die Bekleidung der meisten Ämter vorgeschrieben[4].

Als in den deutschen Territorien die Staatsidee zum Durchbruch gekommen war, begann man auch, die Beamten nicht mehr als persönliche Diener des Landesherrn, sondern als Organe des Gemeinwesens zu betrachten; man bezeichnete sie als Staatsdiener. Der Ausdruck kommt zuerst im Allgemeinen Landrecht für die preuſsischen Staaten vor. Überhaupt enthält dieses Gesetzbuch die erste zusammenfassende Regelung der Staatsdiener-

---

Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. I S. 136 ff., Art. „Reichsbeamte“ ebenda Bd. II S. 351 ff., „Subalternbeamte“ S. 593 ff.; v. Risch, Art. „Richter und Richteramt“ ebenda Erg. Bd. II S. 206 ff.; Kommentare zum Reichsbeamtengesetz: O. Freiherr v. Zedlitz-Neukirch, Die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, Berlin 1873; Kanngieſser, Gesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, Archiv des Deutschen Reiches Bd. I S. 561 ff.; F. Thudichum, Das Reichsbeamtenrecht, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 265 ff.; Perels und Spilling, Das Reichsbeamtengesetz, Berlin 1890, Kommentar zum preuſsischen Gesetz über die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852 von F. Seydel, 2. Aufl., Berlin 1894, Über die geschichtliche Entwicklung des deutschen Beamtentums vgl. die § 107 S. 315 N. 1 citierten Schriften; G. Schmoller, Der preuſsische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I., Preuſsische Jahrbücher Bd. XXVI S. 148 ff., S. 253 ff.; S. 538 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 23 S. 108 ff.

2 (Siehe S. 443.) Die Darstellung der Rechtsverhältnisse der Beamten ist in einen besonderen Abschnitt zusammengefaſst, um die gemeinsame Behandlung der durchaus gleichartigen Verhältnisse der Reichs- und Landesbeamten zu ermöglichen.

3 Z. B. in Bayern. Vgl. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens S. 552 ff.

4 Von Bedeutung ist in letzterer Beziehung namentlich die preuſsische Gesetzgebung des 18. Jahrhunderts. Vgl. L. Goldschmidt, Rechtsstudium und Prüfungsordnung, Stuttgart 1887, S. 144 ff.

verhältnisse. Ihm folgte die bayrische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 Im Anschlufs an die angegebenen beiden Gesetze hat im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine eingehende Normierung der Rechtsgrundsätze über den Staatsdienst stattgefunden [5]. Gleichzeitig sind durch die Ge-

[5] Die Staatsdienergesetze der deutschen Staaten sind folgende: In Preufsen bildet, da das durch Art. 98 der Verf. in Aussicht gestellte Gesetz über den Staatsdienst nicht erlassen ist, die Grundlage des Rechtszustandes noch immer T. II Tit. 10 des Allgemeinen Landrechtes. Dazu sind später folgende Hauptgesetze gekommen: G., betr. die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand, vom 7. Mai 1851. Abänderungsgesetz vom 26. März 1856. G., betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in Ruhestand, vom 21. Juli 1852; dazu G., betr. die Übertragung von Befugnissen der Provinzialbehörden auf die königlichen Eisenbahndirektionen, vom 17. Juni 1880; G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 2. August 1880 § 30a; G. über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 31. Juli 1883 §§ 45, 47, 157, 158; G., betr. die Abänderung von Bestimmungen der Disciplinargesetze vom 9. April 1879; G., betr. die Pensionen der unmittelbaren Staatsbeamten sowie der Lehrer und Beamten an den höheren Unterrichtsanstalten mit Ausschlufs der Universitäten, vom 27. März 1872, Abänderungsgesetze vom 31. März 1882, 30. April 1884, 20. März 1890, 25. April 1896, Ausdehnung einiger Bestimmungen des G. vom 31. März 1882 auf die mittelbaren Staatsbeamten durch G. vom 1. März 1891; G. betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten, vom 12. Mai 1873. G., betr. die Beteiligung der Staatsbeamten bei der Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften, vom 10 Juni 1874. Ausführungsgesetz zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz vom 24. April 1878. G., betr. die Zahlung der Beamtengehälter und Bestimmungen über das Gnadenquartal, vom 6. Februar 1881, G., betr. die Regelung der Richtergehälter, vom 31. Mai 1897. Die älteren Bestimmungen sind in den hohenzollernschen Fürstentümern eingeführt durch Erlafs vom 6 Februar 1854, in den neuen Provinzen durch zwei Gesetze vom 23. September 1867. In Lauenburg ist vor der Vereinigung mit Preufsen ein Gesetz, betr. die Pensionen der Staatsbeamten, vom 25. Dez. 1872 erlassen, welches auf der Grundlage der preufsischen Gesetzgebung beruht. Die übrigen preufsischen Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten sind durch G., betr. die Ausdehnung verschiedener preufsischer Gesetze auf den Kreis Herzogtum Lauenburg, vom 25. Februar 1878 § 1 und durch das G., betr. die Abänderung von Bestimmungen der Disciplinargesetze, vom 9. April 1879 § 27 auf Lauenburg ausgedehnt worden. In Helgoland ist die preufsische Staatsdienergesetzgebung durch V. vom 22. März 1891 § 1 I, 1, 3 eingeführt worden. In Bayern ist die Hauptlandespragmatik durch das Edikt über die Verhältnisse der Staatsdiener (Beil. IX zu Tit. V, § 6 der Verf. Urk.) ersetzt worden. Dazu kommt Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 23. Februar 1879, Disciplinargesetz für richterliche Beamte vom 26. März 1881. Die Dienstverhältnisse der nicht pragmatischen Staatsbeamten sind durch V. vom 26. Juni 1894 geregelt. Die Gesetze der andern deutschen Staaten sind folgende; Sächs. G., die Verhältnisse der Civilstaatsdiener betr., vom 7. März 1835. Abänderungsgesetze vom 24. April 1851, 29. Mai 1852, 9. April 1872, 3. Juni 1876, 15. Febr. 1896. Ausf. G. zum R G. V. G. vom 1. März 1879. Abänderungs-G. vom 5. April 1892. G., das Dienstverhältnis der Richter betr., vom 20. März 1880. G., den Wegfall der Pensionsbeiträge der Staatsdiener betr., vom 1. Febr. 1890. G., Pensionserhöhungen für frühere Civilstaatsdiener und die Hinterlassenen derselben

meindeordnungen und einzelne besondere Gesetze[6] die für die

---

betr., vom 16. April 1892. Württ. G., betr. die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten sowie der Angestellten an den Latein- und Realschulen, vom 28. Juni 1876. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 24. Jan. 1879. G., betr. die Beilage des G. über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten, vom 14. Juni 1887. Bad. Beamtengesetz vom 24. Juli 1888. Abänderung durch G. vom 12. März 1896, Gehaltsordnung, von demselben Datum, Nachträge vom 11. Juni 1890, 28. Mai 1892, 9. Juli 1894, 18. April 1896, 15. Juli 1898. G., den Wohnungsgeldtarif betr., vom 5. Mai 1892. Hess. Edikt über die öffentlichen Verhältnisse der Civilstaatsbeamten vom 12. April 1820. G. wegen des Ediktes über die Verhältnisse der Civilstaatsbeamten vom 9. März 1824. G., die denjenigen Staatsdienern, welche suspendiert worden sind, zu verabreichende Unterstützung betr., vom 12. Juli 1827. G., die Sterbequartale der Civilbeamten betr., vom 27. Nov. 1874. G., betr. die Revision der Bestimmungen über die Versetzung der Civilbeamten in Ruhestand, vom 27. Nov. 1874. Ergänzung dazu durch G., vom 18. Juli 1891. G., die Ergänzung der Bestimmungen in Art. 7 und 15 des Ediktes vom 12. April 1820 über die öffentlichen Verhältnisse der Civilstaatsbeamten betr., vom 4. Jan. 1875. G. das Verfahren bei unfreiwilligen Versetzungen der Mitglieder eines Justizkollegs in Ruhestand betr, vom 30. April 1875. G., die Pension der auf Widerruf angestellten Beamten betr., vom 10. Mai 1875. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 3. September 1878. G., die Rechtsverhältnisse der Richter betr. vom 31. Mai 1879. G., die Disciplinarverhältnisse der nichtrichterlichen Beamten betr., vom 21. April 1880. G., die Ruhegehaltsverhältnisse und Versorgung der Hinterbliebenen der im hessisch-preufsischen Gemeinschaftsdienst angestellten Staatseisenbahnbeamten vom 26. März 1897. Abänd. G. vom 21. Apr. 1898. G., die Besoldungen der Staatsbeamten betr., vom 9. Juni 1898. Mecklenb.-Schwer. und Mecklenb.-Strel. V., die Dienstvergehen der Richter, das Disciplinarverfahren gegen dieselben und die unfreiwillige Versetzung derselben in eine andere Stelle oder in Ruhestand betr., vom 22. April 1879. V., betr. das Disciplinarverfahren wider die Polizeirichter bei ritterschaftlichen Polizeiämtern, vom 26 Febr. 1887. Meckl.-Schwer. V., betr. die Pensionen der im Justizdienst angestellten Beamten, vom 25. April 1879. Meckl.-Strel. V. betr. die Pensionierung der richterlichen Beamten, vom 25 April 1879. Meckl.-Schwer. und Meckl.-Strel. Ausf. V. zum R. G. V. G. vom 17. Mai 1879. S.-Weim G. über den Civilstaatsdienst vom 8. März 1850, Nachträge vom 4. Febr. 1854, 27. Febr. 1872, 29. März 1873, 7. März 1883, 26. Febr. 1886. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 20. März 1879. S.-Mein. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 16. Dezember 1878 mit Abänderungsgesetz vom 1. Juli 1885. G., betr. die den Staatsbeamten bei Versetzungen zu gewährende Umzugskostenvergütung, vom 8. Juli 1879. G., betr. Dienstvergehen von Richterbeamten, vom 11. Juli 1878. G. vom 20. März 1889, betr. die Form der Diensteide. G., betr. die Staatsbeamten, vom 11. März 1898. G., betr. Bewilligung der Staatsbeamtengehalte nach dem Dienstalter, vom 13. März 1898. G. über die Reisekosten der öffentlichen Beamten, vom 29. März 1898. S.-Alt. G., den Civilstaatsdienst betr. vom 26. Febr. 1886. S.-Kob.-Goth. G. über den Civilstaatsdienst vom 3. Mai 1852, Abänderungsgesetze vom 20. Mai 1876, 14. Juli 1887, 28. Mai 1894. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 7. April 1879. G., die Gnadengehalte von den Gehalten der gemeinschaftlichen Civilstaatsdiener betr., vom 1. Juni 1892. G., betr. die Richterbesoldungen vom 25. Juni 1897. G., betr. die Besoldungsverhältnisse der gemeinschaftlichen Beamten in den Herzogtümern Koburg und Gotha ,vom 1. Aug. 1897. S.-Goth. G., die Gnadengaben (Gnadenquartal) betr., vom 20. Juli 1895. G., die Besoldungsverhältnisse der gothaischen Staatsbeamten betr., vom 13. Okt. 1897. Revidiertes Civilstaatsdienergesetz für das Grofsherzogtum Oldenburg vom 28. März 1867, Abänderungsgesetze vom 2. Jan. 1873, 28. Febr. 1876, 28. Dez. 1881, 18. und 19. März

Behandlung der Kommunalbeamten mafsgebenden Bestimmungen aufgestellt worden. Die rechtliche Stellung der Reichsbeamten ist

---

1891, 12., 20. Jan. 1894, 7. Jan. 1897, 7. April 1897, G., betr. die Verkündigung eines neuen Gehaltsregulativs, vom 9. Jan. 1879. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 10. April 1879. G., betr. Übernahme der Beiträge zur Beamtenwitwenkasse auf die Staats- und anderen Kassen, vom 5. Jan. 1891. G. betr. das Gehaltsregulativ für den Civilstaatsdienst, vom 3. April 1894. Abänd. G. vom 2. April 1895. Braunschw. G. über den Civilstaatsdienst vom 4. April 1889. Abänd. G. vom 3. April 1892. G., die Disciplinarverhältnisse der Notare betr., vom 1. April 1890, Anh. G., den Civilstaatsdienst betr., vom 22. Dez. 1875, Abänderungs- und Ergänzungsgesetze vom 16. Juli 1876, 5. März 1878, 10. Juli 1879, 18. Febr. 1885. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 10. Mai 1879, G., betr. die Feststellung des Dienstalters der Richter, vom 16. April 1887. Abänderungs.-G. vom 15. März 1892. G., betr. die Feststellung des Diensteinkommens der Verwaltungsbeamten und der Justizbeamten mit Ausschlufs der Richter vom 16. April 1887. Abänd. und Ergänz.-G. G. vom 15. März 1894, 24. März 1897, 14. März 1898. G., betr. die anderweite Feststellung des Diensteinkommens der Richter, vom 15. März 1894. Schw.-Sondh. G. über den Civilstaatsdienst vom 26. März 1850, Zusatzbestimmungen und Abänderungsgesetze vom 23. März 1854, 1. Febr. 1858, 31. Dez. 1887, 22. Dez. 1891. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 16. Mai 1879. G., die Disciplinarverhältnisse der Richter, deren unfreiwillige Versetzung und Stellung aufser Aktivität betr., vom 27. Mai 1879. G., die Disciplinarverhältnisse der nicht richterlichen Beamten, Geistlichen, der öffentlichen Lehrer und Hofdiener betr., vom 23. Jan. 1880. Schw.-Rud. G. über den Civilstaatsdienst vom 1. Mai 1850. Abänderungsgesetze vom 10. Mai 1858, 25. Febr. 1898. G., die Kautionen der Staatsdiener betr., vom 8. Oktober 1869. G. betr. das Disciplinarverfahren gegen nichtrichterliche Beamte, vom 21. Febr. 1869. Disciplinargesetz für richterliche Beamte vom 1. Mai 1879. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 1. März 1879. Reufs ä. L. G., die Verhältnisse der Civilstaatsdiener betr., vom 2. April 1860, Nachträge vom 9. April 1862, 12. März 1864, 4. Jan. 1868, 27. Juli 1870, 22. Febr. 1873, 3. März 1883. G. vom 11. Mai 1870, die Umzugskosten der Civilstaatsdiener betr. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 16. April 1879. Reufs j. L. G., den Civilstaatsdienst betr., vom 9. Okt. 1891, G., die Gewährung von Alterszulagen betr., vom 4. Juni 1898, Lipp. G. über den Civilstaatsdienst vom 11. Mai 1859, Abänderung und Ergänzung durch G. vom 20 Febr. 1878, 20. Febr. 1879 und 26. Febr. 1880, G., die Besoldung der staatlichen Beamten betr., vom 31. März 1898, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 24. März 1879, Abänderung durch G. vom 6. Januar 1887. G. vom 8. Juni 1887. Schaumb.-Lipp. Civilstaatsdienergesetz vom 8. März 1872. G., betr. die Gehalte der Staatsdiener, vom 14. April 1880. Abänderungen vom 15. März 1887, 5. März 1889, 15. März 1893, 16. März 1894, 19. März 1896. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 30. Juni 1879. Wald. Staatsdienergesetz vom 9. Juli 1855. G., betr. die Abänderung von Bestimmungen der Disciplinargesetze, vom 1. September 1879. Einführung des preufs. Ausf. G. zum R. G. V. G. durch G. vom 1. Sept. 1879. Lüb. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 3. Febr. 1879. G., die Gehalte der Richter und Gerichtsbeamten betr., vom 21. April 1879. G. die Dienstvergehen der Richter und der Beamten der Staatsanwaltschaft, sowie das Disciplinarverfahren gegen dieselben betr., vom 21. April 1879. G., die Rechtsverhältnisse der Beamten betr., vom 24. Sept. 1879, Nachtr. vom 16. Mai 1881 u. 19. Dez. 1898. G., die Pensionierung der Beamten betr., vom 15. Juni 1885. Nachtrag vom 9. Juni 1890 u. 19. Dez. 1898. Brem. G., die Rechtsverhältnisse der Beamten betr., vom 1. Febr. 1894. Abänderung durch G. G. vom 9. März und 29. Dez. 1897, 26. Jan. 1899. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 17. Mai 1879. Abänd. durch G. vom 2. Okt. 1892. Hamb. Ausf.

durch ein besonderes Reichsgesetz[7] geregelt worden. Für diejenigen Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, welche nicht durch Reichsgesetze geregelt sind, gelten die landesgesetzlichen Bestimmungen, die sich an ihren Wohnorten in Kraft befinden[8]. Die Gesetze über die Reichsbeamten sind auch in Elsaſs-Lothringen eingeführt, wo sie aber durch die Landesgesetzgebung vielfache Abänderungen erfahren haben[9], und mit Modifikationen auf die sog. Landesbeamten der Schutzgebiete ausgedehnt[10]. Auſserdem finden sich reichsgesetzliche Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Richter in dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 und der Mitglieder der Militärgerichte in der Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898[11].

---

G. zum R. G. V. G. vom 23. April 1879. Disciplinar- und Pensionsgesetz für nichtrichterliche Beamte vom 7. Jan. 1884. Abänderungsgesetz zum Ausf. G. zum R. G. V. G. und zum Disciplinar- und Pensionsgesetz vom 4. Mai 1887. Abänd. G. zum Ausf. G. vom 8. Juli 1898. Abänd. G. G. zum Disciplinar- und Pensionsgesetz vom 2. Okt. 1891, 4. April 1892, 6. Jan. 1896. Gehaltsordnungen für verschiedene Beamtenklassen vom 8. Juli 1898, Vertrag der drei Hansestädte über die Errichtung eines gemeinsamen Oberlandesgerichtes vom 30. Juni 1878. Nachträge vom 28. Febr. 1879, 7. Sept. 1897.

6 (Siehe S. 446.) Vgl. § 110 S. 335 ff. Anm.

7 R. G. vom 31. März 1873, die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten betr., Abänderungsgesetze vom 21. April 1886 und 25. Mai 1887. Einführung der Reichsgesetze über die Reichsbeamten in Helgoland durch V. vom 22. März 1891 Art. 1.

8 R. B. G. § 19. Wichtig ist dies namentlich hinsichtlich der Heranziehung derselben zu Landes- und Kommunalsteuern. Dagegen findet der § 19 nicht, wie Delius, Deutsche Juristenzeitung Bd. III S. 468 meint, auf die Frage Anwendung, ob ein Reichsbeamter zum Eintritt in einen Landtag Urlaub einzuholen hat, da die Grundsätze über den Urlaub der Reichsbeamten durch § 14 des R. B. G. und die auf Grund desselben erlassene kaiserliche Verordnung eine reichsrechtliche Regelung gefunden haben.

9 In Elsaſs-Lothringen ist das R. B. G. eingeführt durch G. vom 23. Dez. 1873, hat jedoch in seiner Anwendung auf das Reichsland einzelne Modifikationen erfahren durch das R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaſs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 §§ 6 u. 8. Die Abänderungsgesetze sind in Elsaſs-Lothringen durch kaiserliche V. vom 21. Nov. 1887 eingeführt worden. Auſserdem kommen in Betracht folgende spätere Landesgesetze: G., die Rechtsverhältnisse der Professoren an der Kaiser-Wilhelms-Universität Straſsburg betr., vom 18. Juni 1890. G. G., betr. das Gnadenquartal, vom 31. März 1887 und 5. Juni 1893. G. weg. Ergänzung des G., betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer, vom 31. Mai 1898. G., betr. die Disciplin der Richter, vom 13. Febr. 1899.

10 Das R. B. G. mit dem Abänderungsgesetz vom 21. April 1886 sowie einige andere Gesetze, die sich auf Reichsbeamte beziehen, durch kais. V. vom 9. Aug. 1896.

11 Im Anschluſs an diese ist auſserdem ein besonderes R. G., betr. die Dienstvergehen der richterlichen Militärjustizbeamten und die unfreiwillige Versetzung derselben in eine andere Stelle oder in den Ruhestand, vom 1. Dez. 1898 erlassen worden.

## § 143.

Beamte können in sehr verschiedenen Verhältnissen vorkommen. Es giebt Beamte von Privatpersonen und Privatgesellschaften, Kirchenbeamte, Beamte der politischen Gemeinwesen. Hier handelt es sich lediglich um letztere, also um Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte[1].

1. Jede Person, welche einem politischen Gemeinwesen gegenüber zu Diensten verpflichtet ist, tritt dadurch in ein specielles Rechtsverhältnis zu demselben. Sie hat neben den allgemeinen Rechten und Pflichten, welche allen Angehörigen des Gemeinwesens zustehen, eine Reihe besonderer Rechte und Verbindlichkeiten. Selbst die bloſse Übernahme einzelner Funktionen, wie sie bei Geschworenen und Schöffen vorkommt, begründet ein specielles Rechtsverhältnis: auf der Seite des Inhabers der Funktionen die Pflicht zur Ausübung derselben, oft auch die Pflicht zur Verschwiegenheit[2], auf der Seite des Gemeinwesens die Pflicht zum Schutz bei dieser Ausübung. Die Pflicht zur Ausübung einzelner Funktionen hat jedoch noch kein Beamtenverhältnis zur Folge; ein solches entsteht erst mit der Verpflichtung zu dauernden oder beständigen Dienstleistungen gegenüber dem Gemeinwesen[3].

Diese Verpflichtung zu dauernden oder beständigen Diensten gegenüber einem politischen Gemeinwesen kann aber entweder auf einem privatrechtlichen Dienstmietevertrage oder auf einem staatsrechtlichen Akte beruhen. Das durch ersteren begründete Verhältnis ist ein privatrechtliches und bleibt für die staatsrechtliche Behandlung auſser Betracht[4]. Der staatsrechtliche Akt, durch welchen das Beamtenverhältnis begründet wird, ist regelmäſsig die Anstellung durch ein anderes staatliches bezw. kommunales Organ. In absoluten Monarchieen kann das übertragende Organ nur der Monarch oder ein Beamter bezw.

---

[1] Auſser Betracht bleiben also die Hofbeamten als die persönlichen Diener des Monarchen (vgl. auch Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXI S. 381 ff.), die Kirchenbeamten und die sogenannten Diener des Publikums, Ärzte, Advokaten, Notare.

[2] R. G. V. G. § 200.

[3] Dagegen ist nicht erforderlich, daſs dem Betreffenden ein bestimmtes Amt dauernd übertragen wird, nur das Dienstverhältnis überhaupt muſs ein dauerndes sein.

[4] Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XXVIII S. 80 ff. Die Frage, ob auf diese Personen die Bezeichnung Beamte anzuwenden ist (dafür: E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 24 S. 115; dagegen: Laband, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 385, in Marquardsens Handbuch S. 66), läuft auf einen Wortstreit hinaus. Es ist möglich, daſs Personen, welche kraft privatrechtlichen Vertrages sich im Dienstverhältnisse zum Staate befinden, öffentliche Befugnisse übertragen werden. Denn eine solche Übertragung kann auch gegenüber Privatbeamten, z. B. Eisenbahnbeamten, Forstbeamten vorkommen. Das Beamtenverhältnis wird aber dadurch kein staatsrechtliches. Vgl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 199, 216 N. 20.

eine Behörde sein, welcher der Monarch sein Anstellungsrecht delegiert hat. Auch in konstitutionellen Monarchieen ist die Ernennung der Beamten durch den Monarchen oder die von ihm delegierten Behörden die Regel; es kommen aber aufserdem Beamte vor, welche von der Volksvertretung bestellt werden[5]. Neben der Anstellung kommt als Entstehungsgrund des Beamtenverhältnisses auch die Wahl durch eine kommunale Vertretung oder durch die Angehörigen eines Kommunalverbandes in Betracht.

2. Beamte sind demnach diejenigen Personen, welche einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind. Zum Begriff des Beamten wird nicht erfordert, dafs er Hoheitsrechte des Staates ausübt[6]; zu den Beamten gehören auch die Verwalter staatlicher Vermögensobjekte und die Lehrer an staatlichen Unterrichtsanstalten[7]. Ebensowenig kommt es für

---

[5] Einer Auffassung, welche Landesherrn und Landstände als zwei völlig getrennte Rechtssubjekte ansah, entsprach es, die ständischen Beamten gegenüber den landesherrlichen als eine durchaus andere Kategorie von Personen zu behandeln. Bei der heutigen Staatsanschauung ist zu einer derartigen Trennung keinerlei Veranlassung. Die Beamten der Landtage sind ebensogut Staatsdiener wie die vom Landesherrn ernannten Beamten. Die Ernennung durch den Monarchen ist daher für den Begriff des Beamten kein wesentliches Erfordernis, wie viele Schriftsteller annehmen (Goenner § 11; v. Gerber § 35 S. 113; H. A. Zachariä Bd. II § 133 S. 18; Zöpfl Bd. II § 513 S. 778; Held Bd. II § 371 S. 326; Ulbrich, Österr. Staatsr. § 79 S. 179; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 298). Auch die Staatsdienergesetze beschränken den Begriff des Beamten häufig auf solche Personen, welchen vom Monarchen ein Staatsamt übertragen ist, z. B. das Sächs. St. D. G. § 1, Württemb. St. D. G. § 1, Bad. B. G. § 1, S.-Weim. St. D. G. § 1, S.-Mein. St. B. G. § 1, S.-Alt. St. D. G. § 1, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 1, Braunschw. St. D. G. § 5, Anh. St. D. G. § 1, Schw.-Rud. St. D. G. § 1, Schw.-Sondh. St. D. G. § 1, Reufs ä. L. Nachtr. vom 9. April 1862, Reufs j. L. St. D. G. § 1, Lipp. St. D. G. § 1, R. B. G. § 1. Sie legen aber in der Regel den Landtagsbeamten dieselben Rechte und Pflichten wie den Staatsbeamten bei, Sächs. L. O. § 36, Württ. St. D. G. § 1, Bad. B. G. § 129, S.-Weim. G. O. §§ 14 u. 15. Ähnlich drückt sich auch das R. B. G. § 156 über die Stellung der Reichstagsbeamten aus. Korrekter verfuhr das Württ. St. D. G. vom 28. Juni 1821 § 1, welches das ständische Personal den Staatsdienern zurechnete.

[6] Dies behaupten Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 287, und Gareis, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handbuch S. 160. Vgl. dagegen auch Laband in Marquardsens Handbuch S. 67 N. 1, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 388; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 190; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 58; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 23; Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. II S. 23.

[7] Von den Gesetzgebungen erklären einzelne entweder die Lehrer überhaupt oder die Lehrer an den höheren Unterrichtsanstalten ausdrücklich für Beamte, Preufs. A. L. R. T. II Tit. 12 §§ 65 und 73, Verf. Art. 23, Württ. St. D. G. § 1, Bad. B. G. §§ 1, 133, S.-Weim. St. D. G. § 1, Old. Unterr. G. vom 3. April 1855 Art. 19, Braunschw. St. D. G. § 1, Schw.-Sondh. St. D. G. § 1, Reufs j. L. St. D. G. § 2, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 1, G. vom 7. Febr. 1876 § 2, Lipp. V. Sch. G. vom 11. Dez. 1849 § 39, Wald. St. D. G. § 1, G. für Elsafs-Lothringen vom 23. Dez. 1873 Art. I. Derselbe Grundsatz gilt

den Begriff des Beamten in Betracht, ob die Dienste höherer Art sind, d. h. eine wissenschaftliche Ausbildung und eine selbständige geistige Thätigkeit voraussetzen, oder ob sie den Charakter von niedern, d. h. mechanischen Diensten haben. Auch Personen, welche Dienste der letzteren Art leisten, gehören zu den Beamten im staatsrechtlichen Sinne, wenn sie förmlich angestellt sind und mit ihnen nicht etwa ein bloſser privatrechtlicher Dienstmietevertrag abgeschlossen ist[8]. Es ist endlich für den Begriff des Beamten nicht wesentlich, daſs das Dienstverhältnis desselben ein freiwilliges ist[9]; zu den Beamten gehören auch zahlreiche Elemente der Selbstverwaltung, welche ihre Dienste kraft einer gesetzlichen Verpflichtung leisten.

Alle Beamten haben die Pflicht zur Ausübung ihrer Amtsfunktionen, die Pflicht des Gehorsams gegenüber den Anordnungen ihrer Vorgesetzten, die Pflicht zur Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens. Sie genieſsen alle einen umfassenden strafrechtlichen Schutz. Im übrigen sind hinsichtlich der Beamten zwei Hauptgruppen von Personen zu unterscheiden:

a) die Berufsbeamten, d. h. diejenigen Personen, welche aus dem öffentlichen Dienste ihren Lebensberuf machen[10]. Nur

---

in Bayern hinsichtlich der Professoren an den höheren Lehranstalten; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 180 N. 6. Wenn in andern Staaten die Lehrer nicht zu den Staatsdienern gerechnet werden, so hat das lediglich die Bedeutung, daſs auf sie die gewöhnliche Staatsdienergesetzgebung keine Anwendung finden soll, sondern eine specielle Regelung ihrer Rechtsverhältnisse vorbehalten bleibt. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. I § 85 S. 251 N. 22 und § 87 S. 254 N. 4.

[8] Dies hebt mit Recht Laband, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 385 N. 1, S. 389 N. 1 u. 2, in Marquardsens Handb. S. 67, hervor; ebenso H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 128 S. 319; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 242 N. 1; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 190; Bornhak a. a. O. S. 23; Endemann a. a. O. S. 103. — Die älteren Schriftsteller sind meist entgegengesetzter Ansicht; H. A. Zachariä a. a. O. S. 19; v. Gerber a. a. O. S. 114; Poezl a. a. O. § 180.

[9] Auf dieses Moment legt Laband, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 386 ff. und in Marquardsens Handbuch S. 67 das Hauptgewicht. Übereinstimmend: Seydel a. a. O. S. 189; Bornhak a. a. O. S. 18 ff.; Haelschner, Gemeines deutsches Strafrecht Bd. II S. 1031; Zorn a. a. O. S. 307.

[10] Fast alle bisherigen Schriftsteller haben bei Bestimmung des Beamtenbegriffes auf die Berufsmäſsigkeit ein entscheidendes Gewicht gelegt. v. Gerber § 36 S. 115; Zöpfl § 513 S. 778; Held § 371 S. 326; Poezl § 198; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 98, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 128 S. 317; Perthes S. 44; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. 1 S. 223 ff., Handbuch der Verwaltungslehre Bd. I S. 55; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht Bd. III § 79 S. 180; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. III § 253 S. 402; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 36 S. 421; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 116; O. Gierke, Art. „Gemeindebeamte" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 50; Harseim a. a. O. S. 137. Demgegenüber heben Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 44 S. 309, in Marquardsens Handbuch S. 67, und im Anschluſs an ihn Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 297; Seydel a. a. O. S. 189; Bornhak a. a. O. S. 24 ff, hervor, daſs es auch Beamte giebt, welche ihr Staatsamt nur als Nebenbeschäftigung verwalten. Aber bei diesen Personen

bei diesen ist das volle Beamten- oder Staatsdienerverhältnis vorhanden, nur sie haben die Verpflichtung, keinerlei Nebengeschäfte zu treiben, nur sie besitzen Anspruch auf Gehalt und Pension. Bei ihnen hört sogar das besondere Verhältnis zum Staate nicht unbedingt auf, wenn die Verwaltung des Amtes ihr Ende erreicht. Sie können zur Disposition gestellt werden, dann erscheinen sie trotz ihrer Inaktivität fortdauernd als Beamte und haben die Verpflichtung, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten. Der Staat gewährt ihnen in diesem Falle fortdauernde Mittel zum Unterhalt und legt ihnen ähnliche Verpflichtungen wie den aktiven Staatsdienern auf. Freilich beziehen sich diese Verpflichtungen nicht auf die Ausübung irgend welcher Amtsfunktionen, sondern nur auf die Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens.

b) diejenigen Personen, welche die Thätigkeit im öffentlichen Dienste nur auf Zeit oder als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften übernommen haben (Organe der Selbstverwaltung). Auch diese Personen befinden sich in einem Beamtenverhältnis, aber dieses Beamtenverhältnis ist kein volles in dem Sinne, dafs auf sie alle Bestimmungen der Beamtengesetze Anwendung finden. Es steht ihnen nur ein Teil derjenigen Rechte und Pflichten zu, welche diese den Beamten beilegen.

Das Bestehen eines Beamtenverhältnisses und die Bekleidung eines bestimmten Amtes sind nicht identisch[11]. Bei denjenigen Personen, welche den öffentlichen Dienst als Nebenberuf oder als Nebenbeschäftigung betreiben, kann allerdings von einem Beamtenverhältnis nur solange die Rede sein, als sie ein Amt innehaben. Berufsbeamte dagegen können sich im Beamtenverhältnis befinden, ohne zeitweilig ein Amt zu bekleiden, z. B. wenn sie zur Disposition gestellt sind. In den Ämtern, welche ein Staatsdiener verwaltet, kann ein vielfacher Wechsel eintreten, ohne dafs sein Beamtenverhältnis dadurch berührt wird. Ein Dienstverhältnis, aber kein Amt liegt auch bei denjenigen Personen vor, welche sich im Vorbereitungsdienste befinden[12].

3. Das Beamtenverhältnis wurde in früherer Zeit als auf einem privatrechtlichem Vertrage beruhend angesehen. Man stritt darüber, ob dasselbe ein precarium, eine locatio conductio operarum, ein Mandat oder ein Innominatkontrakt nach der Formel „do

---

besteht auch nur ein Teil der Rechte und Pflichten der Beamten, nicht das volle Beamtenverhältnis. Auch die Staatsdienergesetze betonen die berufsmäfsige Thätigkeit, indem sie festsetzen, dafs ihre Bestimmungen auf Personen, denen amtliche Dienste auf bestimmte Zeit oder neben landwirtschaftlichen oder bürgerlichen Gewerben übertragen seien, entweder keine oder nur eine beschränkte Anwendung finden. S.-Weim. St. D. G. § 2, S.-Alt. St. D. G. § 2, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 2, Old. St. D. G. Art. 1 § 2, Schw.-Sondh. St. D. G. § 2, Schw.-Rudolst. St. D. G. § 2, Lüb. G. vom 19. Dez. 1898 § 2, Bremer B. G. § 2, R. B. G. § 38.

11 Dies hat mit Recht Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 383 ff., in Marquardsens Handbuch S. 66 hervorgehoben.

12 Vgl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 232 ff.

ut facias“ sei. Später nahm man einen besonderen Dienstvertrag an, welcher aus einem Hauptvertrage, der die Übertragung des Amtes, und einem Nebenvertrage, der die Besoldung zum Gegenstande hatte, bestehen sollte[13]. Erst im gegenwärtigen Jahrhundert wurde die privatrechtliche Anschauung mit Erfolg bekämpft und der Grundsatz aufgestellt, daſs das Beamtenverhältnis nicht auf einem Vertrage, sondern auf einem einseitigen Staatsakte beruhe[14]. Diese Auffassung erwarb sich bald eine fast allgemeine Anerkennung. Nur wenige Schriftsteller blieben auf dem Standpunkte der Vertragstheorie stehen[15]. In neuerer Zeit ist jedoch die Ansicht von der vertragsmäſsigen Begründung des Beamtenverhältnisses wieder aufgenommen worden[16]. Freilich in modifizierter Form. Es wird anerkannt, daſs der Vertrag kein bloſses Obligationsverhältnis zwischen Staat und Beamten, sondern ein Gewaltverhältnis des ersteren über den letzteren begründet. Der Staatsdienst soll ein Analogon in der Vasallität finden[17]. Eine vertragsmäſsige Begründung des Beamtenverhältnisses muſs nach dieser Ansicht deshalb angenommen werden, weil der Eintritt in den Staatsdienst freiwillig ist, zu demselben also Willensübereinstimmung zwischen dem Staate und dem Beamten erfordert wird. Schon diese Voraussetzung trifft nur bei einem Teil der Beamten, nämlich bei denjenigen Personen zu, welche aus der amtlichen Thätigkeit ihren Lebensberuf machen. Dagegen finden sich unter denjenigen Personen, welche amtliche Funktionen neben anderen Berufsgeschäften besitzen, sowohl solche, welche dieselben freiwillig, als solche, welche sie kraft eines gesetzlichen Zwanges

[13] Einen Überblick über diese Ansichten geben Goenner a. a. O. § 5 ff. und H. A. Zachariä § 135 S. 25 ff.; H. Rehm a. a. O. S. 582 ff.

[14] Zuerst von Goenner in der § 142 N. 1 angeführten Schrift über den Staatsdienst.

[15] Klüber § 492; Schmitthenner, Grundlinien des idealen oder allgemeinen Staatsrechtes S. 509.

[16] Seydel, Allgemeine Staatslehre S. 59 ff., Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 184, in Marquardsens Handbuch S. 98, 99; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 386 ff., 399 ff., in Marquardsens Handb. S. 67, 68; v. Stengel, Das öffentl. Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaſs-Lothringen. Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 897 ff., in Marquardsens Handbuch S. 137; E. Loening, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten, Frankfurt a. M. 1879, S. 131, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 25 S. 119; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 276; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 141; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 164; E. Mayer, Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern S. 196 ff.; Rehm a. a. O. S. 116 ff.; Freund im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 115 N. 2; Endemann a. a. O. S. 104, 110 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 168 ff., 198 ff.; Eckert a. a. O. S. 26; Hatscheck, Selbstverwaltung a. a. O. S. 98; B. Schmidt a. a. O. S. 90 ff.; Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 38 N. 34, der sogar wieder auf die Kategorie des Mandates zurückgreift.

[17] Laband a. a. O. S. 386. Gegen diese Auffassung Seydel, Bayrisches Staatsrecht a. a. O. S. 187 ff.

übernommen haben. Trotzdem unterscheiden sich ihre Rechtsverhältnisse in keinem wesentlichen Punkte voneinander. Auch die besonderen Rechte und Pflichten der Berufsbeamten sind keine Folgen der Freiwilligkeit des Verhältnisses. Man kann sich für die vertragsmäfsige Entstehung ferner nicht auf die ethische Seite des Staatsdienerverhältnisses, die Treue und Hingebung, welche vom Beamten gegenüber dem Staate gefordert wird, berufen. Denn derjenige Dienst, welcher die gröfste Hingebung des einzelnen für den Staat verlangt, der Militärdienst, wird kraft gesetzlicher Verpflichtung geleistet. Endlich ist die Freiwilligkeit des Eintrittes in den Staatsdienst nicht identisch mit der vertragsmäfsigen Entstehung des Staatsdienerverhältnisses. Da Staat und einzelner sich nicht als gleichberechtigte Subjekte gegenüberstehen, so findet die Begründung von Rechtsverhältnissen unter denselben selbst im Fall der Willensübereinstimmung nicht in der Form eines Vertrages, sondern in der eines einseitigen Staatsaktes statt. Dagegen läfst sich auch nicht einwenden, dafs Standesherren und Privatgesellschaften ihre Beamten in derselben Form wie der Staat ernennen. Zunächst ist dies keineswegs überall der Fall, und selbst wo es so sein sollte, kann bei der Verschiedenheit der beteiligten Subjekte und der zwischen diesen stattfindenden Vorverhandlungen aus der übereinstimmenden Form nicht auf völlige Gleichheit des Verhältnisses geschlossen werden[18].

Das Beamtenverhältnis ist seiner Natur nach ein staatsrechtliches Rechtsverhältnis. Aus demselben geht aber ein Anspruch des Beamten auf seine Besoldung hervor, welche nach Lage unserer Gesetzgebung als ein privatrechtlicher anzusehen ist[19].

---

[18] Die Ansicht, dafs das Beamtenverhältnis auf einem einseitigen Staatsakte beruhe, wird vertreten von Heffter S. 127—130; v. Gerber § 37 S. 121; H. A. Zachariä § 135 S. 27; Zöpfl § 515 S. 787; Grotefend § 673; Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 603 u. 604; v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. III § 254 S. 406; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. § 37 S. 426; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 53; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 99, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 129 S. 321; Poezl § 181 N. 1; Gierke, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXX S. 331, in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. I S. 53, in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S 1156; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 305 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 82 S. 185 ff.; Meves in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 32, Bd. III S. 747; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes S. 213; Haelschner a. a. O. S. 1032; O. Mayer im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 42, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 221; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen 1. Lief. S. 54, 3. Lief. S. 84 ff. N. 24; Bornhak a. a. O. S. 27 ff.; Harseim a. a. O. S. 138; Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht S. 72 ff.; Grotefend, Preufsisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 417; Perels und Spilling a. a. O. S. 4; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 130 ff.; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 4.

[19] Für öffentlich rechtlich erklären den Besoldungsanspruch: Laband, Staatsrecht § 50 S. 467 ff.; Meves in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II

## § 144.

1. Die Beamten zerfallen in Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte. Reichsbeamte sind diejenigen Beamten, welche von dem Reiche, Staatsbeamte diejenigen, welche von einem Einzelstaate, Kommunalbeamte diejenigen, welche von einem Kommunalverbande angestellt werden[1]. Doch hat der Begriff der Reichsbeamten gesetzlich eine weitere Ausdehnung erhalten, indem zu denselben auch diejenigen Beamten gerechnet werden, welche zwar von den Landesregierungen angestellt werden, aber nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet sind[2] [3]. Die elsaſs-lothringi-

---

S. 33; Seydel, Bayrisches Staatsrecht a. a. O. S. 185, 238; Jellinek a. a. O. S. 172 ff.; Wach, Handbuch des deutschen Civilprozesses Bd. I S. 96; Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 108; Eckert a. a. O. S. 91. Da der Anspruch auf einem öffentlich rechtlichen Verhältnis beruht, so würde diese Auffassung grundsätzlich sich durchaus rechtfertigen lassen. Die deutsche Gesetzgebung geht aber von einem anderen Gesichtspunkte aus, betrachtet das Recht auf Besoldung als einen Bestandteil der Privatrechtssphäre des Beamten und läſst daher aus demselben eine Klage bei den ordentlichen Gerichten zu. Übereinstimmend: Gierke in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 54, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 33; Mandry, Civilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze 4. Aufl. S. 89; Rehm a. a. O. S. 104; Endemann a. a. O. S. 181; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 155. Auch die Rechtsprechung steht auf diesem Standpunkte. Vgl. die Citate bei Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung S. 195 N. 1 und Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XVIII S. 174. Übrigens hat der Streit, wie auch Laband bemerkt, keine praktische Bedeutung, da einerseits die Klagbarkeit der Besoldungsansprüche allgemein zugegeben wird, andererseits darüber kein Zweifel besteht, daſs die Besoldung ihre Begründung nicht in einem privatrechtlichen Vertrage findet.

[1] Daſs für die Frage, ob ein Beamter Reichs-, Staats- oder Kommunalbeamter ist, die Person des Anstellenden entscheidet, wird auch von Laband, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 396, in Marquardsens Handbuch S. 67; Seydel a. a. O. S. 191 N. 40 und in den Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. II S. 103 ff. anerkannt. — Dagegen will E. Loening, Verwaltungsrecht S. 117 N. 2 in zweifelhaften Fällen als entscheidendes Kriterium den Umstand betrachten, welche Kasse zur Zahlung des Gehaltes verpflichtet ist. Dieser Gesichtspunkt kann aber schon deshalb nicht für maſsgebend erachtet werden, weil es Beamte giebt, die überhaupt keinen Gehalt beziehen.

[2] R. B. G. § 1. Dazu gehören: 1. die nach Art. 50 der R. Verf. von den Landesregierungen anzustellenden Post- und Telegraphenbeamten mit Ausnahme der Post- und Telegraphenbeamten in Bayern und Württemberg, 2. die Militärbeamten mit Ausnahme der Militärbeamten in Bayern (Mitteilung des Reichskanzlers vom 4. Juni 1872, Sten. Ber. d. deutsch. Reichstages I. Legislaturper. III. Sess. 1872 Bd. III S. 615).

[3] Durch das Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 28 sind den Reichsbankbeamten ausdrücklich die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten beigelegt. Man scheint das für nötig gehalten zu haben, weil den Reichsbankbeamten die Ansprüche auf Besoldung und Pension nicht gegenüber dem Reiche, sondern gegenüber der Reichsbank zustehen. Indessen gehören die Reichsbankbeamten auch begrifflich zu den Reichsbeamten, da die Reichsbankverwaltung eine Reichsverwaltung ist und sie teils vom Kaiser, teils vom Reichskanzler oder Präsidenten des Reichsbankdirektoriums angestellt

schen Beamten sind Reichs-, nicht Landesbeamte[4]. Die Eigenschaft von Reichsbeamten haben auch die sogenannten Landesbeamten der Schutzgebiete, d. h. diejenigen in den Schutzgebieten angestellten Beamten, welche ihre Besoldung nicht aus allgemeinen Reichsmitteln, sondern aus den in den Schutzgebieten erhobenen Einnahmen erhalten[5].

Die Rechtsverhältnisse der Reichs-, Staats- und Kommunalbeamten sind in ihren wesentlichen Grundzügen übereinstimmend. Namentlich stehen die letzteren fast in allen Punkten den Staatsbeamten des betreffenden Staates gleich[6]. Sie haben dieselben Rechte und Pflichten, unterliegen wie diese einer speciellen Disciplin, in Bezug auf ihre Entlassung und Suspension gelten die nämlichen Grundsätze. Auch sind den besoldeten Berufsbeamten der Kommunalverbände regelmäſsig ähnliche Pensionsansprüche wie den Staatsdienern beigelegt[7]. Dagegen ist das Verhältnis der

---

werden (Reichsbankgesetz §§ 27 u. 36, V. vom 19. Dez. 1875). Übereinstimmend: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XV S. 236, XXXVI S. 145 ff. And. Ansicht: Zorn a. a. O. S. 299.

[4] Laband, Staatsrecht Bd. I § 44 S. 398, § 68 S. 714, in Marquardsens Handbuch S. 131; Stengel, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 903; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 831. — Anderer Ansicht: Thudichum zu § 1 Nr. 6; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 78 N. 1; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 379 S. 372; Rehm a. a. O. S. 71; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 128 ff. Allerdings ist das Reichsbeamtengesetz in Elsaſs-Lothringen erst durch einen speciellen gesetzgeberischen Akt eingeführt worden. Aber diese besondere Einführung war nicht deshalb notwendig, weil die elsaſs-lothringischen Beamten nicht unter den Begriff der Reichsbeamten fielen, sondern weil zu der Zeit, als das Reichsbeamtengesetz im Reichsgesetzblatte publiziert wurde, die Reichsverfassung in Elsaſs-Lothringen noch nicht in Kraft getreten war, dasselbe also durch Publikation im Reichsgesetzblatte dort keine Gültigkeit erlangte. Auch die Bezeichnung der elsaſs-lothringischen Beamten als Landesbeamte in einigen Gesetzen (G., betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer, vom 23. Dez. 1873, G., betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaſs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 6) beweist nichts gegen die hier vertretene Ansicht, da beim Gebrauch dieser Bezeichnung die Absicht, die staatsrechtliche Frage, um welche es sich hier handelt, zu entscheiden, ganz fern gelegen hat. Entscheidend ist, daſs die betreffenden Beamten von Organen des Reiches angestellt werden und dem Reich gegenüber zu Diensten verpflichtet sind. Die Zusammenfassung dieser Klasse von Reichsbeamten unter der besonderen Bezeichnung elsaſs-lothringischer Landesbeamten ist namentlich deshalb erfolgt, weil ihnen die Ansprüche auf Besoldung bezw. Wartegeld und Pension nicht gegenüber dem Reichsfiskus, sondern gegenüber dem elsaſs-lothringischen Landesfiskus zustehen.

[5] Übereinstimmend: Laband, Staatsr. Bd. I S. 762.

[6] In den älteren Bearbeitungen des Staatsdienerrechtes wird in der Regel hervorgehoben, daſs die Gemeindebeamten nicht zu den Staatsdienern gehören. Dies ist unzweifelhaft richtig, aber andererseits darf man nicht verkennen, daſs die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeamten denen der Staatsdiener durchaus analog sind und daher am besten in Verbindung mit ihnen zur Darstellung gelangen. Dies erkennen auch O. Gierke in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 51; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 117; Seydel a. a. O. S. 182; Zorn a. a. O. S. 300, an.

[7] Die näheren Bestimmungen darüber finden sich entweder in den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen oder in besonderen für die Kom-

Kommunalbeamten zum Staate durchaus anders gestaltet als das der Staatsbeamten zum Reiche. Während die Kommunalverbände der Staatsherrschaft in allen Beziehungen unterworfen und in ihrer Organisation vom Staate abhängig sind, steht dem Reiche nur eine beschränkte Macht über die Staaten zu, und diese regeln ihre Organisation in selbständiger Weise. Deshalb können die sämtlichen Rechtsverhältnisse der Kommunalbeamten durch die Staatsgesetzgebung geregelt werden, während das Reich nur insoweit eine Kompetenz besitzt, diejenigen der Staatsbeamten festzustellen, als ihm eine solche durch ausdrückliche Bestimmungen der Reichsverfassung beigelegt ist, wie dies z. B. hinsichtlich der Richter durch die Bestimmungen über die Reichskompetenz hinsichtlich des gerichtlichen Verfahrens der Fall ist. Deshalb besteht eine allgemeine Unterordnung der Kommunalbeamten unter die Staatsbehörden, welchen auch die Ausübung der Disciplin über dieselben übertragen ist. Dagegen findet eine gleiche Unterordnung der Staatsbeamten unter die Reichsbehörden nicht statt. Auf den Gebieten der Staatskompetenz sind dieselben lediglich den Befehlen der höheren Staatsbehörden unterworfen. Auf den Gebieten der Reichskompetenz können allerdings direkte Weisungen der Reichsorgane an die Behörden der Einzelstaaten vorkommen, obwohl auch diese in der Regel durch Vermittlung der Ministerien ergehen. Keinesfalls aber besitzen die Reichsbehörden, wenn eine derartige Weisung unbeachtet bleibt, die Befugnis zu einem disciplinarischen Einschreiten gegenüber den Staatsbeamten.

2. Die Beamten sind teils Militärpersonen, teils Civilbeamte. Obwohl die dauernd angestellten Militärpersonen, also Offiziere, Unteroffiziere u. s. w. begrifflich mit zu den Beamten gehören, so finden doch kraft gesetzlicher Bestimmungen die Vorschriften über Beamte auf sie keine Anwendung[8], ihre Rechtsverhältnisse sind vielmehr einer speciellen Regelung vorbehalten. Dagegen gehören die in der Militärverwaltung beschäftigten Personen zu den Beamten.

3. Die Civilbeamten sind teils richterliche, teils Verwaltungsbeamte. Der Unterschied zwischen richterlichen und Verwaltungsbeamten ist namentlich in Bezug auf die Rechtsgrundsätze über Entlassung und Versetzung von Wichtigkeit. Das Personal der Staatsanwaltschaft gehört zu den Verwaltungsbeamten[9].

---

munalbeamten erlassenen Gesetzen. Vgl. § 110 Anmerkung S. 335 ff. und für Els.-Lothr. G. O. vom 6. Juni 1895.

[8] R. B. G. § 157. — Eine Ausnahme machen die Festsetzungen über das Verfahren bei Defekten. Im Sinne des R. Str. G. B. sind jedoch die Offiziere als Beamte anzusehen. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXIX S. 17 ff.

[9] In Bezug auf die Reichsanwaltschaft spricht diesen Grundsatz aus das R. G. V. G. § 149, in Bezug auf die Staatsanwaltschaft im engeren Sinne die Ausführungsgesetze der Einzelstaaten.

### 5. Begründung des Beamtenverhältnisses.

### § 145.

1. Die Begründung des Beamtenverhältnisses erfolgt, soweit sie nicht ausnahmsweise durch Wahl geschieht, durch Anstellung. Die Anstellung ist ein einseitiger Staatsakt und zwar eine Verwaltungsverfügung [1]. Diese Auffassung wird auch durch die Form der Bestallungsurkunden, Anstellungsdekrete oder Patente bestätigt. Der Anstellung können vertragsmäfsige Vereinbarungen vorhergegangen sein, durch welche die Rechte und Pflichten des Angestellten wenigstens teilweise bestimmt werden [2].

Die Anstellung der Staatsbeamten geschieht entweder durch den Monarchen oder durch eine von ihm beauftragte Staatsbehörde. Nur die Landtagsbeamten werden vom Landtage angestellt. Präsentationsrechte für Anstellungen bestehen nicht mehr [3].

Bei der Anstellung der Reichsbeamten sind Kaiser, Bundesrat und Reichstag beteiligt. Der letztere nur insoweit, als seinem Präsidenten das Recht der Ernennung der Reichstagsbeamten zusteht [4]. Die Anstellung der übrigen Reichsbeamten erfolgt formell stets durch den Kaiser oder eine von ihm beauftragte Reichsbehörde [5]. Auf die materielle Bezeichnung der betreffenden Person übt bei einzelnen Stellen der Bundesrat oder einer seiner Ausschüsse eine Einwirkung aus. In dieser Beziehung sind drei Abstufungen zu unterscheiden. Eine blofs begutachtende Thätigkeit steht dem Bundesratsausschufs für Zoll- und Steuerwesen bei der Anstellung der kontrollierenden Zoll- und Steuerbeamten und dem Bundesratsausschufs für Handel und Verkehr bei der Anstellung der Konsuln zu [6]. Ein Vorschlagsrecht besitzt der Bundesrat bei Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichtes, bei Ernennung des Oberreichsanwaltes und der Reichsanwälte, bei Ernennung der Mitglieder des Bundesamtes für Heimatwesen, des Präsidenten und der Mitglieder des Reichsbankdirektoriums, des Präsidenten des Reichspatentamtes, des Vorsitzenden und der Mitglieder des Reichsversicherungsamtes,

---

[1] Nicht zutreffend ist die Bezeichnung als lex specialis. H. A. Zachariä § 135 S. 27; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. III § 254 S. 406; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 37 S. 426.

[2] Jellinek a. a. O. S. 201 meint, in der Anstellung seien zwei Elemente, Staatsdienervertrag und Übertragung eines Amtes, enthalten. Es giebt aber doch zu grofsen Bedenken Anlafs, dafs ein Akt, der sich in der Form als ein durchaus einheitlicher darstellt, zugleich Vertrag und einseitiger Staatsakt sein soll.

[3] Für Anstellungen bei Gerichten sind sie durch R. G. V. G. § 15, für andere Anstellunggen durch die Landesgesetzgebung aufgehoben.

[4] R. B. G. § 156.

[5] R. Verf. Art. 18, R. B. G. § 1, V. vom 23. Nov. 1874.

[6] R. Verf. Art. 36, 56.

der Senatspräsidenten und Räte des Reichsmilitärgerichtes[7]. Diese Ämter kann der Kaiser nicht gegen den Willen des Bundesrates besetzen. Aber es besteht auch für ihn keine Verpflichtung, die Vorschläge des Bundesrates anzunehmen. Für jede Ernennung wird also eine Willenseinigung zwischen Kaiser und Bundesrat erfordert. Die Mitglieder des Rechnungshofes, der Disciplinarkammern und des Disciplinarhofes, der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und des Reichsbankkuratoriums endlich werden vom Bundesrate gewählt oder ernannt[8]. Hier liegt die materielle Bezeichnung der betreffenden Person lediglich in den Händen des Bundesrates. Die Erteilung der Bestallungsurkunde durch den Kaiser hat nur den Charakter der formellen Vollziehung des Bundesratsbeschlusses[9].

Die Kommunalbeamten gehen zum Teil aus unmittelbaren Wahlen der Angehörigen des Kommunalverbandes hervor, zum Teil werden sie von den Organen des Kommunalverbandes bestellt. Einzelne derselben bedürfen einer staatlichen Bestätigung.

2. Eine Pflicht zum Eintritt in das Beamtenverhältnis besteht für die meisten Ämter der Selbstverwaltung. Dagegen existiert keinerlei Verpflichtung zur Übernahme von Berufsämtern, auch nicht zur Übernahme von Gemeindeämtern, welche als Berufsämter verwaltet werden. Unzweifelhaft würde der Staat in der Lage sein, dem Einzelnen eine derartige Verpflichtung durch gesetzliche Bestimmung aufzuerlegen. Ja, er würde zu einem solchen Verfahren gezwungen werden, wenn sich nicht genug Freiwillige fänden, um die notwendigen Staatsämter zu besetzen. Der Grundsatz, dafs niemand zur Übernahme von Berufsämtern verpflichtet sei, hat sich in Deutschland nur deshalb herausgebildet, weil dort niemals ein Bedürfnis nach einer entgegenstehenden Vorschrift entstanden ist.

Ebensowenig wie eine Pflicht, besteht ein Recht zur Erlangung eines Amtes, auch nicht für diejenigen Personen, welche die sogenannte Vorbereitungszeit durchgemacht und die Prüfungen bestanden haben. Anwartschaften auf Staatsämter wurden in früherer Zeit, wo man das Beamtenverhältnis als ein privatrechtliches behandelte, für zulässig erachtet. Mit der öffentlichrechtlichen Stellung des modernen Staatsdienstes sind sie dagegen nicht vereinbar.

---

[7] R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 12. März 1894 § 42, R. Bankgesetz vom 14. März 1875 § 27, R. G. V. G. §§ 127 u. 150, Reichspatentgesetz vom 7. April 1891 § 13, R. Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 § 87. R. Mil. Str. G. O. § 80.

[8] R. G., betr. die Kontrolle des Bundeshaushaltes, vom 4. Juli 1868 § 2, R. B. G. vom 31. März 1873 § 93, R. G., betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, vom 23. März 1873 § 11, R. Bankgesetz § 25.

[9] v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 53 S. 345, unterscheidet den ersten und zweiten, Laband, Staatsrecht Bd. I § 29 S. 230, den zweiten und dritten Fall nicht hinreichend.

3. Die Erfordernisse für Anstellung im öffentlichen Dienste sind:

a) Vollbesitz der bürgerlichen Ehre. Reichsgesetzlich ausgeschlossen ist die Anstellung solcher Personen, welche mit Zuchthaus bestraft, und denen zur Zeit die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind[10]. Aber auch bloſs bescholtene Personen werden nach den in allen deutschen Staaten übereinstimmend angenommenen Grundsätzen zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht zugelassen;

b) Nachweis der erforderlichen Befähigung. Ein solcher wird von allen denjenigen Beamten gefordert, deren Thätigkeit eine höhere wissenschaftliche Bildung voraussetzt. Die Vorbedingungen ihrer Anstellung sind: Universitätsstudium, Bestehen gewisser Staatsprüfungen und Vorbereitung im praktischen Dienste. Für die richterlichen Beamten, die Reichs- und Staatsanwälte hat das R. G. V. G. gemeinrechtliche Vorschriften aufgestellt[11]. Die Bestimmungen über die Vorbildung der Verwaltungsbeamten sind Gegenstand der Landesgesetzgebung[12].

---

[10] R. St. G. B. §§ 31 u. 34.

[11] R. G. V. G. §§ 2—5 und 149. Erfordert wird: 1. ein dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft, von welcher Zeit drei Semester auf einer deutschen Universität zuzubringen sind; 2. eine erste Staatsprüfung; 3. eine praktische Vorbereitungszeit von drei Jahren, welche im Dienst bei Rechtsanwälten und Gerichten zu verwenden ist, auch zum Teil bei der Staatsanwaltschaft verwendet werden kann; 4. eine zweite Staatsprüfung. Durch Landesgesetzgebung kann der für das Universitätsstudium oder für den Vorbereitungsdienst bestimmte Zeitraum verlängert oder bestimmt werden, daſs ein Teil der Vorbereitungszeit, jedoch höchstens ein Jahr, im Dienste bei Verwaltungsbehörden verwendet werden muſs oder darf. Das Reichsgesetz stellt also nicht Minimalforderungen für die Vorbildung der Richter auf, sondern nimmt eine vollständige Regelung derselben vor; es bestimmt ausdrücklich, wie weit die Einzelstaaten von den Vorschriften desselben abweichen dürfen. Demnach ist die Landesgesetzgebung nicht berechtigt, eine Zwischenprüfung während der Studienzeit einzuführen, und die bayrische V. vom 3. Mai 1897, welche dies thut, befindet sich mit dem Reichsrecht nicht im Einklang. — Das R. G. V. G. bestimmt ferner, daſs, wer in einem Bundesstaate die erste Prüfung bestanden hat, in jedem andern Bundesstaate zur Vorbereitung und zur zweiten Prüfung zugelassen werden darf, daſs die in einem Bundesstaate auf die Vorbereitung verwendete Zeit in jedem andern Bundesstaate angerechnet werden kann, und daſs, wer in einem Bundesstaate die Fähigkeit zum Richteramte erlangt hat, zu jedem Richteramte im Deutschen Reiche befähigt ist. Auſserdem besitzen die Befähigung zum Richteramte die ordentlichen öffentlichen Lehrer des Rechtes an deutschen Universitäten. Für die Mitglieder des Reichsgerichtes, sowie die Senatspräsidenten und Räte des Reichsmilitärgerichtes ist auſserdem die Vollendung des fünfunddreiſsigsten Lebensjahres erforderlich (R. G. V. G. § 127, R. Mil. Str. G. O. § 81). Die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Befähigung zur zeitweiligen Wahrnehmung richterlicher Geschäfte sind unberührt geblieben (R. G. V. G. § 10).

[12] Vgl. die Vorbildung zum höheren Verwaltungsdienst. Berichte und Gutachten, veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik, Leipzig 1887; v. Kirchenheim in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 841 ff. Einzelne Länder fordern von den Verwaltungs-

In den meisten Staaten bestehen, abgesehen von den allgemeinen Grundsätzen über Vorbildung der Verwaltungsbeamten, besondere Vorschriften über die Vorbildung solcher Personen, welche sich gewissen Specialzweigen der Verwaltung widmen wollen;

c) die Bestellung einer Kaution für diejenigen Beamten, welche Vermögensobjekte des Staates verwalten[13]. Die Kautionsbestellung hat nicht den Charakter einer Verpflichtung, welche den Beamten infolge der Anstellung erwächst, sondern ist eine Vorbedingung für die Erlangung des Amtes[14]. Durch sie wird für den Staat an denjenigen Gegenständen, mit welchen die Kaution geleistet ist, ein Faustpfand begründet[15].

4. Die Anstellung der Beamten erfolgt in der Regel auf Lebenszeit. Von diesem Grundsatz findet jedoch eine doppelte Ausnahme statt: a) Nach einzelnen Staatsdienergesetzen ist die erste Anstellung eines Beamten eine blofs provisorische, so dafs

---

beamten dieselben Prüfungen wie von den Richtern, so Bayern (V. V. vom 6. März 1830, 25. April 1880, 3. Mai 1897), Sachsen (V. vom 9. Dez. 1897), Baden (V. vom 21. Sept. 1897), doch bestehen hier besondere Bestimmungen über den Dienst in der Finanzverwaltung, Hessen (V. vom 30. April 1879), Elsafs-Lothringen (G., betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dez. 1871 § 21. Regulativ des Statthalters vom 27. Jan. 1882, Abänderungen vom 19. Jan. 1888, 10. Aug. 1891, 14. April 1898), die meisten kleineren Staaten. Andere haben ein verschiedenes Prüfungssystem für Richter und Verwaltungsbeamte, namentlich Württemberg, wo für diejenigen Aspiranten, welche in den Dienst der inneren Verwaltung eintreten wollen, jetzt die V. vom 7. Nov. 1885 gilt, welche die Vorbildung der juristischen sehr annähert, während für die künftigen Finanzbeamten noch die V. vom 10. Febr. 1837 in Kraft sich befindet. Noch andere verlangen von den Verwaltungsbeamten das Bestehen der ersten juristischen Prüfung und nach Vollendung des Vorbereitungsdienstes das Bestehen einer besonderen Verwaltungsprüfung, so Preufsen (G., betr. die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst, vom 11. März 1879, Abänderung durch G. vom 23. Mai 1883) und S.-Kob.-Gotha (G., die Befähigung zum Staatsdienst betr., vom 24. April 1860).

[13] Bad. B. G. § 7, S.-Weim. St. D. G. § 8, S.-Alt. St. D. G. § 7, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 9, G. vom 14. Juli 1887, Braunschw. St. D. G. § 8, Old. St. D. G. Art. 12, Anh. St. D. G. § 12, Schw.-Sondh. St. D. G. § 8, Schw.-Rud. St. D. G. § 8, G., die Kautionen der Staatsdiener betr., vom 8. Oktober 1869, Abänderung vom 11. November 1875, Reufs ä. L. St. D. G. § 9, Reufs j. L. St. D. G. § 8, Bremer B. G. §§ 7—13, G. vom 26. Jan. 1899, Lüb. B. G. §§ 7—9, Elsafs-lothr. G. G. vom 15. Okt. 1873, 30. Jan. 1882, 9. April 1888, 17. April 1895. Im Reiche, in Preufsen und in Sachsen sind die Kautionen durch die neuere Gesetzgebung beseitigt worden (R. G. vom 20. Febr. 1898, Preufs. G. vom 7. März 1898, Sächs. G. vom 8. Juni 1898).

[14] Laband, Staatsrecht a. a. O. § 46 S. 409; Seydel a. a. O. S. 207; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 262; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. Bd. I § 39 S. 442. And. Ansicht: Endemann a. a. O. S. 143; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 38.

[15] Vgl. über die dadurch entstehenden Rechtsverhältnisse Laband a. a. O. S. 205 ff.; Endemann a. a. O. S. 144; Seydel a. a. O. S. 206 ff.; Bornhak a. a. O. S. 39; Harseim Art. „Kautionen" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 722 ff.

der Betreffende jederzeit wieder entlassen werden kann[16]. Erst nach Ablauf einer bestimmten Periode wird sie definitiv. Bei Richtern war eine derartige provisorische Anstellung meist schon nach den Landesgesetzen nicht zulässig, sie ist aufserdem auch durch das R. G. V. G. verboten worden[17]. b) Personen, deren Dienstverrichtungen eine wissenschaftliche Ausbildung nicht voraussetzen, werden in der Regel nur auf Kündigung oder Widerruf angestellt. Doch nimmt ihre Anstellung nach Ablauf einer bestimmten Zeit einen definitiven Charakter an und sie erwerben in diesem Falle oder wenn sie eine etatsmäfsige Stellung bekleiden, auch Pensionsansprüche.

5. Nach den Bestimmungen der Landesgesetze war die Anstellung von Ausländern im Staatsdienste entweder ausgeschlossen oder die Inländer sollten ihnen gegenüber wenigstens bevorzugt sein. Für die Angehörigen anderer deutscher Staaten haben diese Vorschriften alle Bedeutung verloren, da sie nach Artikel 3 der Reichsverfassung in Bezug auf die Zulassung zu öffentlichen Ämtern den Inländern gleichstehen. Gegenüber den Angehörigen aufserdeutscher Staaten sind die Vorzugsrechte der Inländer bestehen geblieben. Doch müssen diejenigen Vorschriften der Landesgesetze für beseitigt erachtet werden, welche vor der Anstellung den Erwerb der Staatsangehörigkeit forderten. Nach der jetzt mafsgebenden Reichsgesetzgebung hat vielmehr umgekehrt die Anstellung den Erwerb der Staatsangehörigkeit zur Folge[18].

6. Das Beamtenverhältnis beginnt mit dem Momente des Amtsantrittes[19]. Mit ihm entstehen die Rechte und Pflichten des Beamten, also auch der Anspruch auf Besoldung, vorausgesetzt, dafs nicht das Anstellungsreskript etwas anderes bestimmt[20]. Dieser Grundsatz ist in einer Reihe von neuen Staatsdiener-

[16] Bayr. Ed. §§ 2 u. 3, Sächs. St. D. G. § 4, Bad. B. G. § 4, S.-Alt. St. D. G. §§ 3 u. 4, Braunschw. St. D. G. § 111, Old. St. D. G. Art. 7 u. 8, G. G. vom 28. Febr. 1876 Art. 1, 20. Jan. 1894 Art. 1, Anh. St. D. G. § 3, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. 1, Wald. St. D. G. § 9, Hamb. Disc.- und Pens.-G. § 31. Über die Anstellung der Beamten in Bayern während der Regentschaft vgl. G. vom 26. Okt. 1887.

[17] R. G. V. G. § 6.

[18] R. G. über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 § 9.

[19] Laband, Staatsrecht § 45 S. 405 läfst dasselbe mit dem Empfange des Anstellungsdekretes als dem Zeitpunkte der Perfektion des Vertrages entstehen, ebenso Endemann a. a. O. S. 111; Rehm a. a. O. S. 142; Seydel a. a. O. S. 195 entweder mit der Zustellung oder der öffentlichen Bekanntmachung desselben. — Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 310; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 129 S. 323; Labes in den Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 262; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 38.

[20] Einige Schriftsteller (H. A. Zachariä § 136 S. 33 ff.; v. Gerber § 37 S. 122) behaupten, dafs das Recht auf Besoldung mit dem Datum des Anstellungsdekretes beginne. Sie begründen ihre Ansicht unter Berufung auf die gemeinrechtlichen Regeln über rescripta gratiae und auf Stellen des

gesetzen ausgesprochen[21]. Andere haben abweichende Vorschriften und lassen den Anspruch auf Besoldung mit dem Ersten des Monats, in welchem die Anstellung erfolgt, oder mit dem Ersten des folgenden Monats entstehen[22].

Dem Amtsantritt der Beamten geht die Beeidigung derselben vorher. Der Diensteid enthält aber nur eine feierliche Bekräftigung bereits vorhandener Pflichten, eine Unterlassung der Beeidigung hat daher auf die Rechtsverhältnisse der Beamten keinen Einfluſs[23]. Früher wurden allerdings Handlungen eines nicht beeidigten richterlichen Beamten für nichtig gehalten, die Reichsjustizgesetze bieten dagegen für diese Auffassung keinen Anhalt[24].

### 3. Rechte und Pflichten der Beamten.

### § 146.

Die Pflichten[1] des Beamten sind:

1. die Erfüllung seiner Dienstobliegenheiten.

Der Beamte kann von der Erfüllung seiner Amtsgeschäfte zeitweilig befreit werden. Eine solche Befreiung heiſst Urlaub.

---

kanonischen Rechtes, welche hier durchaus keine Anwendung finden. Gegen die Ansicht spricht auſserdem der Umstand, daſs nach derselben die Pflichten der Beamten später beginnen würden als die Rechte. Einen gesetzlichen Ausdruck hat die Auffassung im preuſsischen A. L. R. Teil II Tit. 10 § 84 gefunden.

[21] R. B. G. § 4, Württ. St. D. G. § 10, Bad. B. G. § 16, S.-Alt. St. D. G. § 9, Braunschw. St. D. G. § 9, Anh. St. D. G. § 7, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 5, Brem. B. G. § 17, Lüb. B. G. § 13, Hamb. G. vom 4. Mai 1887 Art. I § 21.

[22] Sächs. St. D. G. § 11, S-Weim. St. D. G. § 11, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 20, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 12, Old. St. D. G. § 18, Schw.-Sondh. St. D. G. § 11, Schw.-Rud. St. D. G. § 11, Reuſs j. L. St. D. G. § 11.

[23] Vgl. auch R. St. G B. § 359. Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 310; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 129 S. 323; F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1025; Harseim, Art. „Diensteid“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 265 ff.

[24] R. C. P. O. § 551, R. St. Pr. O. § 377. Übereinstimmend: H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 99 S. 312; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II S. 36 N. 20; Zorn a. a. O. S. 310; v. Rönne, Preuſs. Staatsr. Bd. III § 254 S. 415 N. 1; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 37 S. 436 N. 1; And. Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I § 45 S. 406; Seydel a. a. O. S. 213; Planck, Deutsches Civilprozeſsrecht Bd. I S. 115.

[1] Mit Unrecht wird von den meisten der bisherigen Schriftsteller eine besondere Pflicht der Treue angenommen (z. B. v. Gerber § 36 S. 117; Zöpfl § 516 S. 789; Bluntschli a. a. O. S. 620; H. Schulze, Preuſs. Staatsrecht § 100, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 130 S. 327; Laband, Staatsr. § 47 S. 417 ff.; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes S. 217 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 145; Zorn a. a. O. S. 314; O. Mayer a. a. O. S. 195 ff.; Eckert a. a. O. S. 52). Die Treue hat nicht den Charakter einer specifischen Pflicht, sondern ist ein allgemeiner Ausdruck für die Verbindlichkeit, alle aus dem Verhältnis sich ergebenden Pflichten gewissenhaft zu erfüllen. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 221, in Marquardsens Handbuch S. 105;

Der Urlaub wird dem Beamten auf sein Ansuchen von der vorgesetzten Behörde erteilt. Eine Urlaubserteilung ist nicht erforderlich, sondern die bloſse Anzeige an die vorgesetzte Behörde genügt, wenn der Beamte an der Erfüllung seiner Dienstobliegenheiten verhindert ist: a) durch Erfüllung einer staatsbürgerlichen Pflicht (Ablegung von Zeugnis, Schöffen- und Geschworenendienst, Militärpflicht), b) durch Krankheit, c) durch Eintritt in den Reichstag[2] und für Landesbeamte nach den meisten Verfassungen durch Eintritt in den Landtag[3].

Der Beamte verpflichtet sich nicht bloſs zu einer Reihe specieller Thätigkeiten; seine ganze Arbeitskraft soll dem öffentlichen Dienste gewidmet sein. Deshalb ist er verbunden, auſser seinen regelmäſsigen Amtsgeschäften Nebenaufträge zu übernehmen.

2. Aufrechterhaltung des Dienstgeheimnisses. Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Dienstgeheimnisses besteht jedoch keineswegs in Bezug auf alle Gegenstände, welche in amtlicher Eigenschaft zur Kenntnis der Beamten gelangen. Sie beschränkt sich auf diejenigen, welche ihrer Natur nach Geheimhaltung erfordern oder durch eine zuständige Autorität (Gesetz, vorgesetzte Behörde) als solche bezeichnet sind, deren Geheimhaltung notwendig erscheint[4]. Über Thatsachen, auf welche sich die Verpflichtung zum Amtsgeheimnis bezieht, können Beamte im Prozeſs nur mit Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde als Zeugen vernommen werden. Ihre Vernehmung als Sachverständige kann durch den Widerspruch der vorgesetzten Behörde verhindert werden[5];

---

Rehm a. a. O. S. 86 ff.; Jellinek a. a. O. S. 187, 192. Die Behauptung, daſs die Treupflicht einen vorzugsweise ethischen Charakter habe (Laband a. a. O. S. 417; O. Mayer a. a. O. S. 195; Eckert a. a. O), oder die Bezeichnung derselben als einer Gewissenspflicht (Harseim a. a. O. S. 139) zeigen, daſs es sich bei derselben um eine Rechtspflicht nicht handelt. Namentlich kann man aus der Treue nicht die Verpflichtung der Beamten ableiten, sich jeder politischen Thätigkeit gegen die jeweilige Regierung zu enthalten, eine Verpflichtung, welche v. Kirchenheim a. a. O. S. 218 und Bornhak a. a. O. S. 55 behaupten. So lange den Beamten durch Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechtes die Befugnis beigelegt ist, an dem politischen Leben des Volkes sich zu beteiligen, so lange muſs es ihnen auch freistehen, bei dieser Gelegenheit ihre individuelle Überzeugung zum Ausdruck zu bringen. Jedoch kann gegen einen Beamten dann vorgegangen werden, wenn seine politische Thätigkeit derart war, daſs dadurch die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten verletzt wird (Entscheidungen des preuſsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XIV S. 404 ff.).

[2] R. Verf. Art. 21. — Selbstverständlich hat der Beamte keinen Rechtsanspruch auf Urlaub für politische Thätigkeit. Vgl. v. Calker in der deutschen Juristenzeitung Bd. III S. 219 ff.

[3] Vgl. § 99 S. 282.

[4] Ausdrücklich spricht dies aus das R. B. G. § 11, Württ. St. D. G. § 5, Bad. B. G. § 9, S.-Mein. St. B. G. Art. 4, S.-Alt. St. D. G. § 17, Braunschw. St. D. G. § 20, Reuſs j. L. St. D. G. § 15, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 13, Lüb. B. G. § 22, Brem. B. G. § 26.

[5] R. C. Pr. O. §§ 376 u. 408, R. St. Pr. O. §§ 53 u. 76.

3. Gehorsam gegenüber den Befehlen der Vorgesetzten und Beobachtung der Verfassung und der Gesetze. Eine Kollision unter diesen beiden Pflichten konnte zur Zeit des absoluten Staates nicht vorkommen, da der Monarch gleichzeitig Gesetzgeber und Haupt der Verwaltung war. Dadurch erklärt es sich, dafs in dieser Zeit die Theorie vom unbedingten Gehorsam der Beamten aufgestellt wurde[6]. Mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen entstand dagegen die Möglichkeit, dafs die Verfügungen der vorgesetzten Behörden mit der Verfassung oder den Gesetzen in Widerspruch traten[7]. In Bezug auf diesen Punkt ist die Stellung des Richters eine andere als die des Verwaltungsbeamten. Der Richter hat bei Ausübung seiner richterlichen Thätigkeit lediglich das bestehende Recht anzuwenden, er steht nur unter der Autorität des Gesetzes[8]. Das Wesen des Verwaltungsdienstes dagegen fordert eine Unterordnung der niederen Beamten unter die Befehle der höheren. Nach einigen Staatsdienergesetzen ist die Gehorsamspflicht der Verwaltungsbeamten eine unbedingte; der Beamte hat, wenn ihm die Verfassungsmäfsigkeit des Befehls zweifelhaft erscheint, nur die Befugnis, seine Bedenken bei der vorgesetzten Behörde geltend zu machen[9]. Andere Gesetzgebungen beschränken die Pflicht des Gehorsams auf solche Verfügungen, welche innerhalb der amtlichen Zuständigkeit und in den gesetzlich vorgeschriebenen Formen erlassen sind[10]. Da, wo specielle Bestimmungen fehlen[11], darf weder eine unbedingte Gehorsamspflicht des Beamten, noch ein allgemeines Prüfungsrecht desselben in Bezug auf alle Befehle seiner Vorgesetzten angenommen werden. Erstere würde mit der Pflicht, Verfassung und Gesetze zu beobachten, im Widerspruch stehen, letzteres eine geordnete Staatsverwaltung unmöglich machen. Ebensowenig kann die partikularrechtliche Vorschrift, wonach der Beamte zunächst der vorgesetzten Behörde seine Bedenken vorzutragen hat, zur allgemeinen Regel erhoben werden[12]. Es hat

---

[6] Goenner §§ 79 u. 80.

[7] F. W. Freund, Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäfsigkeit ihrer Amtshandlungen, im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 108 ff.

[8] R. G. V. G. § 1.

[9] Sächs. St. D. G. § 7, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 63.

[10] Württ. Verf. §§ 52 u. 53, St. D. G. Art. 4, S.-Weim. St. D. G. § 14, S.-Mein. St. B. G. Art. 12, S.-Alt. St. D. G. § 19, Braunschw. St. D. G. § 19, Old. St. D. G. Art. 35, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 15, Schw.-Sondh. St. D. G. § 14, Schw.-Rud. St. D. G. § 14, Lipp. St. D. G. § 15, Wald. St. D. G. § 20, Lüb. B. G. § 21, Brem. B. G. § 25.

[11] Zu den Gesetzen dieser Art gehören auch diejenigen, welche, wie z. B. das R. B. G. § 10, sich begnügen, den selbstverständlichen Grundsatz auszusprechen, dafs der Beamte das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend wahrzunehmen habe.

[12] Dies geschicht von mehreren Schriftstellern, z. B. v. Gerber § 36 S. 118 N. 6, Bluntschli a. a. O. S. 620, namentlich auch von solchen über preufsisches Staatsrecht (v. Rönne Bd. III § 258 S. 475, H. Schulze § 100)

vielmehr der Beamte allen denjenigen Verfügungen, welche als unzweifelhaft verfassungs- oder gesetzwidrig erscheinen, den Gehorsam zu verweigern. Als solche sind anzusehen: a) Verfügungen, welche aufserhalb der Kompetenz der vorgesetzten Behörde liegen, b) Verfügungen, durch welche dem Beamten Geschäfte aufgetragen werden, die nicht zu seiner eigenen Zuständigkeit gehören, c) Verfügungen, bei denen die gesetzlich vorgeschriebenen Formen nicht beobachtet sind, d) Verfügungen, welche dem klaren Wortlaut eines Gesetzes widersprechen[13]. In allen zweifelhaften Fällen dagegen, namentlich in solchen, wo es sich um die Auslegung eines Gesetzes handelt, hat der Beamte die Verfügung der vorgesetzten Behörde für sich als mafsgebend zu erachten, ohne befugt zu sein, deren materielle Richtigkeit zu prüfen[14];

4. Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens[15].

## § 147.

Neben den eigentlichen Pflichten sind den Beamten gewisse Beschränkungen auferlegt, teils um zu verhindern, dafs sie durch Nebenbeschäftigungen von ihrem Berufe abgezogen werden, teils um Kollisionen mit ihren Dienstpflichten und ihrer amtlichen Stellung zu verhüten.

---

und deutsches Reichsstaatsrecht (v. Rönne § 55 S. 354), obwohl letztere Gesetzgebungen für eine derartige Anschauung durchaus keinen Anhalt bieten. Auch Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 130 behandelt H. Schulze den Grundsatz als einen gemeingültigen. — Vgl. dagegen Laband § 47 S. 419 N. 1; Seydel, Bayrisches Staatsrecht S. 224 N. 14; Freund a. a. O. S. 124 ff.

[13] In Bezug auf die drei ersten Punkte übereinstimmend: Laband a. a. O. S. 420 ff.; Seydel a. a. O. S. 323 ff.; Freund a. a. O. S. 135 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 315; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 84 S. 193 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 217; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 49; Perels u. Spilling a. a. O. S. 22; Wielandt in Marquardsens Handbuch S. 125. — Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 26 S. 122 und v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 146 halten den Beamten zur Befolgung gesetzwidriger Befehle nicht für verpflichtet, Bornhak a. a. O. S. 52 und das Preufsische Oberverwaltungsgericht (Entscheidungen Bd. XXVIII S. 408) dann nicht, wenn dieselben einem Verbotsgesetz, v. Kirchenheim a. a. O. dann nicht, wenn sie einem Strafgesetz widersprechen. Cosack in Marquardsens Handb. S. 46 will dem Beamten grundsätzlich nur die Befugnis zugestehen, die Zuständigkeit des Vorgesetzten zu prüfen, erklärt aber die Gehorsamsverweigerung aufserdem für zulässig, wenn der Vorgesetzte absichtlich gegen das Gesetz verstöfst. O. Mayer a. a. O. S. 236 ff. hält die Beamten zur Befolgung jedes Befehles für verpflichtet, der vom Dienstvorgesetzten ausgeht und eine dienstliche Angelegenheit betrifft, soweit dem Beamten nicht durch besondere Bestimmungen eine selbständige Stellung und Verantwortlichkeit eingeräumt ist.

[14] So auch Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preufs. Staatr. Bd. I § 40 S. 459 ff. trotz der Polemik gegen meine Ausführungen.

[15] Der Streit, ob diese Verpflichtung eine Standespflicht (L. v. Stein a. a. O. S. 235) oder eine Dienstpflicht (Laband a. a. O. S. 424 N. 1, Seydel a. a. O. S. 225) sei, hat keinerlei praktische Bedeutung.

1. Der Betrieb von bürgerlichen Gewerben, die Übernahme von Nebenämtern oder Nebenbeschäftigungen, namentlich solchen, mit denen eine Remuneration verbunden ist, wird den Beamten entweder gar nicht oder nur mit Genehmigung der vorgesetzten Behörde gestattet[1]. Eine gleiche Genehmigung ist nach mehreren Gesetzgebungen zum Eintritt in den Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft erforderlich, und diese mufs regelmäfsig verweigert werden, wenn mit der Stelle eine Remuneration verbunden ist[2]. Weitergehende Beschränkungen sind oft für einzelne Beamtenklassen getroffen[3]. Mitunter wird auch zur Übernahme von Vormundschaften, Kommunalämtern u. s. w. eine Genehmigung verlangt. Alle derartigen Beschränkungen beziehen sich jedoch nur auf Berufsbeamte. Beamte, welche den öffentlichen Dienst nur als Nebenbeschäftigung übernommen haben, sind der Natur der Sache nach von der Betreibung eines anderen Berufes nicht ausgeschlossen.

2. Die Beamten dürfen Ehrenzeichen, Gehaltsbezüge, Geschenke und Remunerationen von anderen Staaten nur mit Genehmigung des Monarchen, die Reichsbeamten nur mit Genehmigung des Kaisers annehmen[4]. Diese Beschränkung besteht

---

[1] Preufs. Kab. Ordr. vom 13. Juli 1839, Gew. Ord. vom 17. Jan. 1845 § 19, Bayr. Ed. § 21. V. vom 10. März 1868 (Poezl § 186), Sächs. G. vom 23. Juni 1876 §§ 2 u. 3, Württ. St. D. G. Art. 8, Bad. B. G. § 12, Hess. Ed. Art. 7, Hess. G. vom 4. Jan. 1875, G. vom 31. Mai 1879 Art. 1, S.-Weim. St. D. G. § 16, S.-Mein. St. B. G. Art. 5, 7, S.-Alt. St. D. G. § 22, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 17, Braunschw. St. D. G. § 22, Old. St. D. G. § 18, Anh. St. D. G. § 18, Schw.-Sondh. G. vom 23. März 1854 § 1, G. vom 13. Febr. 1860 § 2, Schw.-Rud. St. D. G. § 16, G. vom 10. Mai 1858 § 6, Reufs ä. L. St. D. G. § 10, Reufs j. L. St. D. G. § 20, Lipp. St. D. G. § 17, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 15, Wald. St. D. G. § 21, Lüb. B. G. § 23, Brem. B. G. § 28, Ausf. G. zum R. G. V. G. § 32, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 16, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 20. — R. B. G. §§ 12, 16, Els.-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 §§ 3, 4.

[2] Preufs. G. vom 10. Juni 1874, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 2, Württ. St. D. G. Art. 8, Bad. B. G. § 12, Hess. G. vom 4. Jan. 1875, S.-Mein. St. B. G. Art. 7, S.-Alt. St. D. G. § 22, Braunschw. St. D. G. § 22, Old. G. vom 2. Jan. 1873 Art. 4, G. vom 28. Dez. 1881, Anh. St. D. G. § 18, Reufs j. L. St. D. G. § 20, Lüb. B. G. § 23, Brem. B. G. § 28, Ausf. G. zum R. G. V. G. § 32, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 16, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 20. — R. B. G. § 16.

[3] Lokalbeamte dürfen kein Grundeigentum im Amtsbezirke erwerben (Bayr. Ed. § 21), Reichsbankbeamte keine Anteilscheine der Reichsbank besitzen (Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 28). Gewisse Beamte können nicht Schöffen oder Geschworene sein (R. G. V. G. §§ 34 u. 85). Über die Beschränkungen der preufsischen Domänen-, Forst- und Bergbeamten vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 138 S. 95 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 40 S. 457 ff.

[4] Württ. St. D. G. Art. 9, Bad. B. G. § 13, S.-Weim. St. D. G. § 16, S.-Mein. St. B. G. Art. 6, S.-Alt. St. D. G. § 21, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 17, Braunschw. St. D. G. § 21, Old. St. D. G. Art. 30, Anh. St. D. G. § 18, Schw.-Sondh. St. D. G. § 16, Schw.-Rud. St. D. G. § 16, G. vom 10. Mai 1858 § 6, Reufs j. L. St. D. G. § 19, Lipp. St. D. G. § 17, Schaumb.-Lipp.

für die Beamten der deutschen Staaten auch gegenüber anderen deutschen Staaten und für die Reichsbeamten gegenüber den Einzelstaaten. Auch ist den Beamten mitunter die Annahme von Geschenken in Bezug auf das Amt ohne Genehmigung der vorgesetzten Behörde[5] oder die Annahme von Geschenken seitens der Amtsuntergebenen[6] verboten.

3. Die Staatsdienergesetzgebungen schreiben zum Teil vor, daſs die Beamten zur Eingehung einer Ehe der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde bedürfen. Dieselbe soll jedoch nur dann, wenn der Beamte durch die Eingehung der Ehe der allgemeinen Achtung verlustig ginge oder bei evidenter Unzulänglichkeit der pekuniären Mittel zur Erhaltung der Familie verweigert werden[7]. Andere Staaten begnügen sich mit einer bloſsen Anzeige[8]. Ohne specielle gesetzliche Vorschrift besteht keinerlei Verpflichtung der Beamten, die Genehmigung zur Verehelichung nachzusuchen[9]. Dies gilt namentlich auch für die Reichsbeamten[10]. Die Gültigkeit der Ehe wird durch die fehlende Erlaubnis nicht berührt[11]. Wohl aber macht sich der Beamte, der es unterläſst, dieselbe nachzusuchen, eines Dienstvergehens schuldig und kann daher eine Disciplinarbestrafung erleiden. Auch sind an die Unterlassung durch specielle gesetzliche Bestimmungen mitunter anderweite Nachteile geknüpft[12].

## § 148.

1. Der Staat besitzt Zwangsmittel, um die Beamten zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten. Diese Zwangsmittel sind

---

St. D. G. § 15, Wald. St. D. G. § 21, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 15, Brem. B. G. § 31. — R. B. G. § 15, Elsaſs-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 § 4.

[5] R. B. G. § 15, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 5, Württ. St. D. G. Art. 9, Bad. B. G. § 13, S.-Mein. St. B. G. Art. 6, Braunschw. St. D. G. § 21, Reuſs j. L. St. D. G. § 20, Lüb. B. G. § 26, Brem. B. G. § 31.

[6] Württ. St. D. G. Art. 9.

[7] Bayr. V. vom 28. Aug. 1868, Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 186, Württ. St. D. G. Art. 7, S.-Weim. St. D. G. § 19, S.-Mein. St. B. G. Art. 8, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 20, Schw.-Sondh. St. D. G. § 19, Schw.-Rud. St. D. G. § 19, Reuſs j. L. St. D. G. § 19, Reuſs ä. L. St. D. G. § 35, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 16.

[8] Bad. B. G. § 11.

[9] In Preuſsen war die Verpflichtung zur Einholung des Ehekonsenses schon länger zur bloſsen Formalität geworden. Durch das G. vom 20. Mai 1882 ist sie vollständig in Wegfall gekommen. Vgl. v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. III § 258 S. 472.

[10] Vgl. Hinschius, Kommentar zum R. G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschlieſsung S. 133; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 55 S. 357; Laband, Staatsrecht § 53 S. 487; v. Sicherer, Personenstand und Eheschlieſsung in Deutschland S. 262; v. Scheurl, Das gemeine deutsche Eherecht und seine Umbildung durch das Reichsgesetz vom 6. Febr. 1875, 1. Heft, Erlangen 1881, S. 180.

[11] R. G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschlieſsung vom 6. Febr. 1875 § 38.

[12] z. B. Verlust des Pensionsanspruches der Witwe. Reuſs ä. L. St. D. G. § 35.

teils direkte, teils indirekte. Zu den direkten Zwangsmitteln gehört namentlich der Arrest, welcher nach einigen Gesetzgebungen von dem Vorgesetzten über einen Beamten verhängt werden darf, um ihn zur Vornahme solcher Geschäfte anzuhalten, welche ihrer Natur nach an seine Person gebunden sind. Ein indirekter Zwang findet da statt, wo die vorgesetzte Behörde einem Untergebenen die Vornahme einer Amtshandlung bei Vermeidung einer Geldbuſse aufgiebt[1].

2. Verschieden von den Zwangsmitteln sind die Strafen, welche infolge der Verletzung der Dienstpflicht eintreten. Jede Verletzung der Dienstpflicht charakterisiert sich als eine strafbare Handlung, als ein Dienstvergehen. Die Bestrafung der Dienstvergehen ist aber eine zweifache: eine strafrechtliche und eine disciplinarische.

Die schwereren Dienstvergehen sind unter genauer Feststellung ihres Thatbestandes durch das Strafgesetzbuch mit härteren, namentlich Freiheitsstrafen, bedroht[2]. Man bezeichnet sie als Amtsverbrechen. Die Verurteilung eines Beamten wegen eines solchen Amtsverbrechens kann nur im Wege eines ordentlichen strafprozessualischen Verfahrens stattfinden. Alle nicht speciell fixierten Pflichtverletzungen sind Dienstvergehen im engeren Sinne. Diese werden nicht gerichtlich, sondern disciplinarisch[3] verfolgt. Eine prinzipielle Grenze zwischen Amtsverbrechen und Disciplinarvergehen besteht nicht; es ist Sache positiver Festsetzung, welche Dienstvergehen man als Amtsverbrechen behandeln will[4].

---

[1] Sächs. St. D. G. § 16, G. vom 20. März 1880 § 10, Bad. B. G. § 90, S.-Weim. St. D. G. § 20, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 29, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 21, Braunschw. St. D. G. § 94, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 21, Wald. St. D. G. § 24, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 54. Brem. B. G. § 133, vgl. Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. I S. 451 N. 115.

[2] R. St. G. B. Abschn. 28.

[3] Über Disciplinargerichtsbarkeit vgl. Heffter, Über Verbrechen und Disciplinarvergehungen der Staats- und Kirchendiener. Neues Archiv des Kriminalrechtes Bd. XIII S. 28 ff.; Heffter, Die strafrechtliche und disciplinarische Stellung der Staats- und Kirchendiener, Archiv des Kriminalrechtes, Neue Folge, Jahrgang 1853 S. 422 ff.; Dollmann, Art. „Amtsverbrechen und Amtsvergehen", Staatswörterbuch Bd. I S. 219 ff.; Bülau, Art. „Disciplinarvergehen und Disciplinarverfahren", Staatswörterbuch Bd. III S. 134 ff.; L. v. Bar, Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. I S. 352 ff.; K. Hecker, Über die Grenzen des Kriminal- und Disciplinarstrafrechtes, im Gerichtssaal Bd. XXXI S. 481 ff.; P. Labes, Die Disciplinargewalt des Staates über seine Beamten, in den Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 213 ff.; Harseim, Art. „Amtsverbrechen" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 67 ff., Art. „Disciplin" ebenda S. 267 ff., Art. „Richter, Disciplin derselben" ebenda, Erg. Bd. II S. 211 ff.

[4] H. Meyer, Lehrbuch des deutschen Strafrechtes § 204; Meves in v. Holtzendorffs Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. III S. 941; Dollmann a. a. O. S. 220; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 328; Hecker a. a. O. S. 485; Laband, Staatsrecht Bd. I § 48 S. 426 ff. — Von E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 27 S. 127 wird die Ansicht aufgestellt, mit krimineller Strafe seien diejenigen Pflichtverletzungen bedroht, durch welche

Der Disciplinargewalt unterstehen alle Beamte, sowohl solche, welche aus der Thätigkeit für den Staat ihren Lebensberuf machen, als solche, bei denen dieselbe nur Nebenbeschäftigung ist, sowohl Reichs- und Staats-, als Kommunalbeamte. Die Disciplinargewalt erstreckt sich aber auch auf solche Personen, welche nur zur Ausübung einzelner öffentlicher Funktionen berufen sind, wie Schöffen und Geschworene[5].

Einer Disciplin unterliegen ferner die Privatdozenten an den Universitäten, obwohl sie nicht den Charakter von Beamten besitzen, sondern nur die Befugnis haben, an einer öffentlichen Lehranstalt des Staates eine Lehrthätigkeit auszuüben. Die Disciplin über die Privatdozenten hatte bisher einen überwiegend korporativen Charakter, ist aber neuerdings in Preufsen durchaus im Anschlufs an die staatliche Disciplin geregelt worden[6].

Die Disciplinarstrafen sind anderer Art als die Strafen des allgemeinen Strafrechts und finden meist in der speciellen Natur des Beamtenverhältnisses ihre Begründung. Nur die Geldstrafe gehört beiden Systemen an. Als leichtere Disciplinarstrafen (Ordnungsstrafen) kommen vor: Warnungen, Verweise und Geldbufsen innerhalb einer bestimmten Maximal- und Minimalgrenze[7], nach einigen Gesetzgebungen gegenüber niederen

---

ein Beamter entweder Rechtsgüter dritter Personen verletze oder sich selbst einen rechtswidrigen Gewinn verschaffe; disciplinäre Strafe werde dagegen verhängt, wenn die Handlung oder Unterlassung des Beamten nur das Recht des Staates auf Pflichterfüllung verletze. Da die Abgrenzung der Amtsdelikte und der Dienstvergehen als eine Sache positiver Festsetzung erscheint, so ist zuzugeben, dafs eine Gesetzgebung von diesen Gesichtspunkten ausgehen kann. Die deutsche Gesetzgebung thut dies aber jedenfalls nicht, denn das deutsche Strafgesetzbuch kennt eine Reihe von Amtsdelikten, bei denen weder der eine noch der andere der angegebenen Gesichtspunkte zutrifft (R. St. G. B. §§ 331, 338, 346, 347, 348, 353a, 357). Auch der Standpunkt von Haelschner, Das gemeine deutsche Strafrecht Bd. II S. 1022 ff., das Amtsverbrechen sei eine Verletzung der Amtsgewalt, das Disciplinarvergehen eine Pflichtverletzung in Bezug auf das Dienstverhältnis zum Staate, trifft für das geltende deutsche Recht nicht zu.

5 Laband, Staatsrecht § 48 S. 426 will die Disciplinargewalt auf eigentliche Beamte, d. h. in seinem Sinne auf solche Personen beschränken, welche freiwillig in den öffentlichen Dienst getreten sind. Ähnlich Labes a. a. O. S. 261, der die Disciplinargewalt auf Berufsbeamte beschränkt. Dies ist nicht richtig. Auch diejenigen Organe der Selbstverwaltung, welche kraft einer gesetzlichen Verpflichtung ihre Ämter übernommen haben, unterliegen der Disciplinargewalt. Nicht minder Schöffen und Geschworene, welche nach dem R. G. V. G. §§ 56 u. 96 durch den Amtsrichter oder die richterlichen Mitglieder der Schwurgerichte zu Geldstrafen verurteilt werden können, wenn sie sich der Erfüllung ihrer Pflichten entziehen. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 275.

6 Preufs. G., betr. die Disciplinarverhältnisse der Privatdocenten an den Landesuniversitäten, der Akademie zu Münster und dem Lyceum Hosianum zu Braunsberg, vom 17. Juni 1898, durch welches das Disciplinargesetz für nicht richterliche Beamte vom 21. Juli 1852 mit einigen Modifikationen auf die Privatdocenten ausgedehnt ist.

7 Preufs. G. vom 21. Juli 1852 § 15, Bayr. Ed. § 12, Disc. G. für richterliche Beamte Art. 5, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 16, G. vom 20. März

Beamten Arrest[8]. Die Ordnungsstrafen können von dem Vorgesetzten ohne weiteres Verfahren verhängt werden, es mufs nur dem Beamten vorher Gelegenheit gegeben sein, sich zu verantworten[9]. Gegen die Verfügung ist lediglich Rekurs an die vorgesetzte Stelle zulässig[10]. Nur bei Richtern ist auch dafür nach einzelnen Gesetzgebungen ein vorhergehendes kontradiktorisches Verfahren und der Erlafs eines Urteils vorgeschrieben oder gegenüber der Verhängung der Strafe durch den Vorgesetzten die Provokation auf die Einleitung eines förmlichen Disciplinarverfahrens

---

1880 § 16, 17, Württ. St. D. G. Art. 71, Bad. B. G. § 93, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 10 u. 11, G. vom 21. April 1880 Art. 6 u. 7, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 §§ 2 u. 3, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 §§ 2 u. 3, S.-Weim. St. D. G. §§ 20 u. 21, Nachtr. vom 9. Nov. 1870, 27. Febr. 1872, S..Mein. St. B. G. Art. 48, G. vom 11. Juli 1879 § 10, G. vom 16. Dez. 1878 Art. 2 § 51, G. vom 1. Juli 1885 Nr. I, S.-Alt. St. D. G. § 61, S.-Kob.-Goth. St. D. G. §§ 21 u. 22, Braunschw. St. D. G. § 40, G. vom 1. April 1890 § 3, Old. St. D. G. Art. 37—42, Anh. St. D. G. § 63, G. vom 10. Juli 1879 Art. IV § 4, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 8, G. vom 23. Jan. 1880 § 6, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 9, G. vom 1. Mai 1879 § 12, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4, Reufs j. L. St. D. G. § 50, Lipp. St. D. G. § 49, Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 55, Wald. St. D. G. §§ 71—72, Lüb. B. G. §§ 38 u. 39, G. vom 21. April 1879 § 2, Brem. B. G. § 76, Ausf. G. zum R. G. V. G. § 54, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 38, Disc. und Pens. G. § 4, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 2, R. B. G. § 74, R. G. vom 1. Dez. 1898 § 3, Elsafs-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 § 8, vom 13. Febr. 1899 §§ 2, 3.

[8] Preufs. G. vom 21. Juli 1852 § 15, Württ. St. D. G. Art. 71, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 29, S.-Kob.Goth. St. D. G. § 21, Schw.-Sondh. G. vom 13. Febr. 1860 § 12, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 17, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4, Hamb. Disc.- und Pens. G. § 30, G. vom 2. Okt. 1891.

[9] Preufs. G. vom 21. Juli 1852 §§ 18—20, §§ 55 ff., G. vom 9. April 1879 §§ 15 ff., Bayr. Ed. § 13, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 18, G. vom 20. März 1880 § 24, Württ. St. D. G. Art. 77 u. 78, Bad. B. G. § 100, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 20 u. 21, G. vom 21. April 1880 Art. 13 u. 14, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 §§ 17 u. 18, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 §§ 15 u. 16, S.-Weim. St. D. G. § 20, S.-Mein. St. B. G. Art. 53—55, G. vom 1. Juli 1885 Art. 2, S.-Alt. St. D. G. §§ 67—69, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 21, Braunschw. St. D. G. §§ 89—94, Old. St. D. G. Art. 37, Anh. St. D. G. § 69 u. 70, Schw.-Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 § 10, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. 3 § 8, Reufs j. L. St. D. G. § 56—58, Lipp. St. D. G. § 51, Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 57, 58, Wald. St. D. G. Lüb. B. G. §§ 45—47, Brem. B. G. § 83—84, Hamb. Disc.- und Pens. G. §§ 6, 7. — R. B. G. §§ 80—82. V. vom 9. Aug. 1896 Art. 8.

[10] Preufs. G. vom 21. Juli 1852 § 21, Bayr. Ed. § 15, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 18, G. vom 20. März 1880 § 24, Württ. St. D. G. Art. 79, Bad., B. G. § 100, Hess. G. vom 21. April 1880 Art. 15, S.-Weim. St. D. G. § 20, S.-Mein. St. B. G. Art. 56, S.-Alt. St. D. G. § 70, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 21, Braunschw. St. D. G. § 95, Old. St. D. G. Art. 39, Anh. St. D. G. § 72 Schw.-Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 § 11, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 25, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 8, Reufs j. L. St. D. G. § 59, Lipp. St. D. G. § 55, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 61, Wald. St. D. G., Lüb. B. G. § 48, Brem. B. G. § 86, Hamb. Disc.- und Pens. G. § 8. — R. B. G. § 83.

nachgelassen[11]. Zu den schweren Disciplinarstrafen gehört namentlich die Entfernung aus dem Amte, entweder in der Form der Dienstentlassung oder in der der Strafversetzung. Daneben kommt nach einzelnen Gesetzgebungen auch Suspension, Ausschlufs vom Aufrücken in eine höhere Gehaltsklasse und Gehaltsminderung vor. Diese Strafen dürfen nur nach vorangegangenem kontradiktorischem Verfahren, welches auf Antrag der vorgesetzten Behörde eingeleitet wird, durch ein Urteil ausgesprochen werden. Das Urteil kann, soweit es sich um richterliche Beamte handelt, nach Mafsgabe der Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes und der sich daran anschliefsenden Bestimmungen der Landesgesetze nur durch die Gerichte ausgesprochen werden. Bei Verwaltungsbeamten dagegen ist die Urteilsfällung teils den Gerichten, teils den Verwaltungsgerichten, teils den Verwaltungsbehörden, teils besonderen Disciplinarbehörden, welche sich aus richterlichen und Verwaltungsbeamten zusammensetzen, übertragen[12]. Durch einzelne neuere Gesetze wird jede Disciplinarbestrafung gegenüber gewissen richterlichen Beamten ausgeschlossen[13]. Es ist nur dem betreffenden Gerichte die Befugnis vorbehalten, in Bezug auf diejenigen Mitglieder, welche im strafgerichtlichen Verfahren wegen entehrender Handlungen oder zu Freiheitsstrafen von bestimmter Dauer verurteilt sind, nachträglich die Dienstentlassung auszusprechen[14].

3. Die Disciplinarstrafen berühren sich mit den früher erwähnten Zwangsmitteln insofern, als der in Anwendung gebrachte Zwang vielfach in der Androhung von Strafen, namentlich Geldstrafen besteht. Deshalb werden unter dem Namen der Disciplin häufig Zwangsmittel und Strafen zusammengefafst. Begrifflich

---

[11] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 13 und 9. April 1879 §§ 23 u. 24. Die Bestimmungen desselben finden auch Anwendung auf die Mitglieder der Oberrechnungskammer (G. vom 27. März 1872 § 5) und die gewählten Mitglieder der Bezirksausschüsse (G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 § 31), Bayr. Disc. G. für richt. Beamte Art. 12 ff., S.-Mein. G. vom 11. Juli 1879 § 12, St. B. G. Art. 57, Braunschw. St. D. G. §§ 43, 44, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 11 ff., Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 §§ 12 ff., Lüb. G. vom 21. April 1879 §§ 3 ff., Brem. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 56, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. §§ 39 u. 40, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 3, R. G. vom 1. Dez. 1898, Els.-Lothr. G. vom 13. Febr. 1899 § 9 ff. — Derselbe Grundsatz gilt bei Verhängung von Geldstrafen gegen Professoren der Universität Strafsburg (G. vom 18. Juni 1890 § 8).

[12] Vgl. unten § 153.

[13] z. B. durch das preufs. G. vom 3. Juli 1875 bez. 2. Aug. 1880 §§ 20 u. 21, gegenüber den Mitgliedern des Oberverwaltungsgerichtes, durch das R. B. G. § 158 gegenüber den Mitgliedern des ehemaligen Reichsoberhandelsgerichtes, das Bundesamtes für Heimatwesen und des Rechnungshofes. Die Bestimmung des § 158 ist auch auf die Mitglieder des Reichsgerichtes zu beziehen. (Motive zum Entwurf des R. G. V. G. § 100. Sten. Ber. des Deutschen Reichstages. II. Legislaturperiode. 2. Session. 1874/75. Bd. III S. 71.)

[14] Vgl. § 153 N. 12.

sind jedoch beide streng auseinanderzuhalten. Die Zwangsmittel kommen in Anwendung, um jemand zur Erfüllung einer Pflicht anzuhalten, von der es noch zweifelhaft ist, ob sie erfüllt werden wird oder nicht. Die Strafen werden wegen bereits stattgehabter Pflichtverletzung verhängt[15]. Man darf daher die Disciplinargewalt des Staates nicht als ein bloſses Mittel betrachten, den Beamten zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten[16]. Eine solche Auffassung würde höchstens auf diejenigen Ordnungsstrafen Anwendung finden, welche beim Erlaſs einer Verfügung für den Fall der Nichtbefolgung angedroht werden. Sie paſst schon nicht für diejenigen Ordnungsstrafen, welche, ohne vorher angedroht zu sein, wegen bereits eingetretener Pflichtverletzungen verhängt werden. Sie paſst überhaupt nicht für die Entfernung vom Amte. Die Entfernung vom Amte darf aber auch nicht als ein bloſses Mittel angesehen werden, den öffentlichen Dienst von unbrauchbaren und unwürdigen Subjekten zu säubern[17]. Die Dienstentlassung erfolgt stets unter Umständen, welche dieselbe als eine wirkliche Strafe erscheinen lassen. Der Beamte verliert dadurch nicht

---

[15] Von den Staatsdienergesetzen unterscheiden einige ausdrücklich zwischen Zwangsmitteln und Strafen, z. B. das Sächs. St. D. G. §§ 19 u. 20 ff. und das Sächs. G. vom 20. März 1880 §§ 9 u. 10, 16 ff., das Bad. B. G. §§ 90, 91, das S.-Weim. St. D. G. §§ 20 ff, das S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 §§ 29 ff., das S.-Kob.-Goth. St. D. G. §§ 21 ff., das Braunschw. St. D. G. §§ 34 ff., das Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 §§ 9, 16, 21, das Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 54, 55 ff., das Wald. St. D. G. §§ 24 u. 62 ff., das Brem. B. G. §§ 75 u. 133. — Die meisten Gesetze dagegen sprechen nur von Disciplinarstrafen, z. B. die preuſs. G. G. vom 7. Mai 1851 u. 21. Juli 1852, das Bayr. Ed. §§ 13 ff., das Württ. St. D. G. Art. 69 ff., das Hess. Ed. Art. 24 u. 25, das S.-Mein. St. B. G. Art. 42 ff., das Braunschw. St. D. G. §§ 34 ff., das Old. St. D. G. Art. 37 ff., das Anh. St. D. G. §§ 61 ff., das Schw.-Sondh. G. vom 13. Febr. 1860 §§ 8 ff., das Reuſs j. L. St. D. G. §§ 49 ff., das Lüb. B. G. §§ 36 ff., das Hamb. Disc.- und Pens. G. §§ 4 ff., das R. B. G. §§ 72 ff., das elsaſs-lothr. G. vom 13. Febr. 1899.

[16] Heffter, Neues Archiv S. 75, behauptet dies hinsichtlich der niederen oder bloſs korrektiven Disciplin (der sogenannten Ordnungsstrafen). Dieselbe beschränkt sich nach ihm darauf, die angestellten Staatsdiener zu ihrer Schuldigkeit, allenfalls durch geeignete Zwangsmittel, anzuhalten. Ihm schlieſsen sich an: v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 157; Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit S. 182. Weiter geht Laband, Staatsrecht § 48 S. 439 ff. und in Marquardsens Handbuch S. 70, welcher nicht bloſs die Ordnungsstrafen, sondern die ganze Disciplin diesem Gesichtspunkt unterordnet. Denselben Standpunkt vertreten: Endemann a. a. O. S. 163; Rehm, Annalen S. 191 ff.; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II S. 65; Harseim a. a. O. Bd. I S. 47, 267. Vgl. dagegen meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 672 ff. Vom Standpunkte des Kirchenrechtes tritt der Labandschen Auffassung entgegen: Hinschius, Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten Bd. IV S. 753.

[17] Heffter a. a. O. Ähnlich äuſsern sich auch die Motive zum Entwurf des R. B. G. §§ 70 ff. (Sten. Ber. des Deutschen Reichstages. I. Legislaturper. 3. Sess. 1872. Bd. III S. 73).

nur sein Amt, sondern auch Titel, Rang und Pensionsanspruch[18] [19].

4. Der Beamte unterliegt also einer doppelten Strafgewalt, der allgemeinen, welcher jeder Staatsangehörige untersteht, und einer besonderen, welche Ausfluſs des speciellen Rechtsverhältnisses ist, in dem er sich zum Staate befindet. Das Verhältnis der beiden Strafprozeduren zu einander ist jedoch so geordnet, daſs der Grundsatz „ne bis in idem" dadurch nicht verletzt wird[20]. Das strafgerichtliche Verfahren hat die unbedingte Priorität vor dem disciplinären. Erfolgt in dem strafgerichtlichen Verfahren die Verurteilung zu einer Strafe, welche Amtsverlust zur Folge hat, so ist jedes Disciplinarverfahren ausgeschlossen. Wird der Beamte im gerichtlichen Verfahren zu einer Strafe verurteilt, welche keinen Amtsverlust nach sich zieht, so kann nachträglich noch eine Disciplinaruntersuchung gegen

---

[18] Auch die allerdings auffällige Bestimmung des R. B. G. §§ 75 u. 100, welche in einige Landesgesetze (Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 33, Bayr. Disc. G. für richterliche Beamte Art. 9, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 54, G. vom 21. April 1881 Art. 11, Hamb. Disc. u. Pens. G. § 13, Elsaſs-Lothr. G. vom 13. Febr 1899 § 6), übergegangen ist, daſs der in Disciplinaruntersuchung befindliche Beamte durch Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch sich der Verurteilung entziehen kann, darf nicht gegen die strafrechtliche Natur der Disciplinargerichtsbarkeit angeführt werden. Vielmehr läſst gerade das R. B. G. §§ 72 ff. den strafrechtlichen Charakter der Disciplin sehr entschieden hervortreten. Derselbe zeigt sich auch darin, daſs in § 118 dem Kaiser in Bezug auf die Disciplinarstrafen ein Begnadigungsrecht eingeräumt ist.

[19] Mit der hier vertretenen Auffassung wesentlich übereinstimmend: H. Meyer a. a. O. § 204, Meves a. a. O. S. 939, Dollmann a. a. O. S. 219; Poezl, Staatswörterbuch S. 696; v. Bar a. a. O. S. 353; Seydel a. a. O. S. 271 ff.; Jellinek, Subjektive Rechte S. 107; Leoni, Öffentl. Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 142; Zorn a. a. O. S. 328; H. Schulze, Preuſs. Staatsr. Bd. I § 100 S. 324, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 132 S. 331; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 86 S. 203 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 127 u. 128 N. 5; E. Mayer, Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern S. 198; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 219 ff.; Haelschner a. a. O. S. 1020; Labes a. a. O. S. 248, 255, 267; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 456 ff.; Friedrichs im Verwaltungsarchiv Bd. VI S. 369; Eckert a. a. O. S. 96; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit S. 10; O. Mayer a. a. O. S. 241. Letzterer sieht die Disciplinarstrafen als poenae medicinales an, weil sie eine Besserung bezwecken. Diese Auffassung erscheint aber nicht als zutreffend. Für die poena medicinalis ist charakteristisch, daſs sie mit erfolgter Besserung aufhört, dieser Grundsatz findet aber auf Disciplinarstrafen keine Anwendung. Ein Besserungszweck kommt nicht bloſs bei poenae medicinales vor, er kann auch mit Strafen, welche im gewöhnlichen Strafverfahren verhängt werden, verbunden sein. Und bei einer sehr wichtigen Disciplinarstrafe, nämlich der der Dienstentlassung steht der Gesichtspunkt der Besserung überhaupt nicht in Frage.

[20] Vgl. meine Ausführungen in den Annalen a. a. O. S. 675 ff.; v. Bar a. a. O. S. 356 ff. O. Mayer a. a. O. S. 245 N. 19 meint, der Grundsatz „ne bis in idem" gelte im Verhältnis der beiden Strafarten zu einander überhaupt nicht, weil sie verschiedene Zwecke verfolgten.

ihn eingeleitet werden. Aber in dieser darf blofs auf Dienstentlassung oder Strafversetzung, also auf eine Strafe erkannt werden, in welche das Gericht den Beamten nicht verurteilen konnte. Wenn endlich im strafgerichtlichen Verfahren Freisprechung erfolgt, so kann ein nachträgliches Disciplinarverfahren nur stattfinden, falls die Handlung des Beamten sich zwar nicht als das Amtsdelikt, um welches es sich in der gerichtlichen Untersuchung handelte, wohl aber als ein Dienstvergehen anderer Art qualifiziert[21].

## § 149.

1. Eine civilrechtliche Haftbarkeit trifft den Beamten, wenn jemand durch pflichtwidriges Verhalten desselben einen Vermögensnachteil erleidet[1]. Der Verletzte kann der Staat oder eine Privatperson sein. Grund der Haftung ist die Verletzung der Amtspflicht, unter welchem Gesichtspunkt sowohl rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen, als die Aufserachtlassung der notwendigen Sorgfalt fällt. Bei vorsätzlicher Verletzung der Amtspflicht haftet der Beamte unbedingt; bei fahrlässiger nur dann, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. Beamte, welche bei dem Urteil in einer Rechtssache[2] ihre Amtspflicht verletzt haben, sind nur dann für den Schaden verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im gerichtlichen Strafverfahren zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist oder wenn sie sich eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung ihres Amtes haben zu schulden kommen lassen[3]. Die Ersatzpflicht des Beamten tritt jedoch nicht ein: 1. wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels

---

[21] Diese Grundsätze, welche sich aus der Natur der Sache ergeben und daher auch ohne positive Vorschrift in Anwendung gebracht werden müssen, sind zuerst durch die preufsische Gesetzgebung aufgestellt worden (G. vom 29. März 1844 §§ 10—12, G. vom 7. Mai 1851 §§ 3 u. 4, vom 21. Juli 1852 §§ 4 u. 5), aus dieser aber in viele andere Gesetze übergegangen (Bayr. Disc. G. für richterliche Beamte Art. 10 u. 11, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 34, G. vom 20. März 1880 §§ 20—22, Württ. St. D. G. Art. 75—76, Bad. B. G. §§ 98, 99, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 55 u. 56, G. vom 21. April 1880 Art. 12, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 §§ 6 u. 7, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 §§ 6 u. 7, S.-Mein. St. B G. Art. 43—45, G. vom 11. Juli 1879 §§ 3 u. 4, S.-Alt. St. D. G. §§ 64, 65, Braunschw. St. D. G. §§ 35, 36, Anh. St. D. G. §§ 66 u. 67, Anh. G. vom 10. Juli 1879 Art. II, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 3 u. 4, vom 23. Jan. 1880 §§ 3 u. 4, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 §§ 9—12, G. vom 1. Mai 1879 §§ 3—6, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III §§ 21, Reufs j. L. St. D. G. §§ 53, 54, Lipp. St. D. G. §§ 46 u. 47, Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 52 u. 53, Wald. St. D. G. §§ 64—66, Brem. B. G. §§ 80 u. 81, Lüb. B. G. §§ 42 u. 43, Hamb. Disc. u. Pens. G. § 14. — R. B. G. §§ 77 u. 78, R. G. vom 1. Dez. 1898 §§ 8, 9.

[1] A. Klewitz, Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, Berlin 1891.

[2] Dazu gehören auch verwaltungsgerichtliche Urteile.

[3] B. G. B. § 839.

abzuwenden[4]; 2. wenn der Beamte auf Befehl seines Vorgesetzten gehandelt hat und verpflichtet war, dem Befehl Folge zu leisten, in diesem Falle haftet an seiner Stelle der Vorgesetzte; 3. kraft landesgesetzlicher Vorschriften dann, wenn der Staat oder Kommunalverband haftet[5]. — Die Haftung eines Beamten für Handlungen anderer Personen ist dann möglich, wenn der Beamte jemand zur Geschäftsführung für einen Dritten zu bestellen, eine solche Geschäftsführung zu beaufsichtigen oder durch Genehmigung von Rechtsgeschäften bei ihr mitzuwirken hatte. In diesem Falle haften gegenüber dem Verletzten der Beamte, der sich bei Vornahme der betreffenden Handlungen einer Verletzung der Amtspflicht schuldig gemacht hat, und der Geschäftsführer nebeneinander, im Verhältnis beider zu einander dagegen lediglich der letztere[6].

Die Entscheidung über die Ansprüche, welche jemand gegen einen Beamten wegen Verletzung der Amtspflicht hat, ist Sache der Civilgerichte[7]. Der durch die Handlung der Beamten verletzte Private mufs seine Ansprüche im Wege der Klage geltend machen. Der Staat kann dies ebenfalls thun, er kann aber auch einen entsprechenden Teil des Gehaltes oder der Pension zurückbehalten und dadurch den Beamten zwingen, seinerseits klagend aufzutreten, wenn dieser seine Ersatzverbindlichkeit in Abrede stellt. Besondere Bestimmungen bestehen nach einzelnen Gesetzgebungen über Defekte. Diese werden durch einen vollstreckbaren Beschlufs der höheren Verwaltungsbehörde festgestellt, gegen welchen dem Beamten der Rechtsweg offen steht[8].

2. Hieran schliefst sich die Frage, ob und inwieweit der Staat aus pflichtwidrigen Handlungen oder Unterlassungen seiner Beamten dritten Personen gegen-

---

[4] B. G. B. § 839.

[5] Diese landesgesetzlichen Vorschriften sind durch das E. G. zum B. G. B. Art. 77 aufrecht erhalten worden.

[6] B. G. B. § 841. Landesgesetzliche Vorschriften, welche die Beamten für die von ihnen angenommenen Stellvertreter und Gehülfen in weiterem Umfange als nach dem B. G. B. haften lassen, sind durch letzteres unberührt geblieben (E. G. Art. 78).

[7] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 5, vom 21. Juli 1852 § 6, R. B. G. § 79. — Über die besonderen Voraussetzungen, welche nach einigen Gesetzgebungen für Privatklagen gegen Verwaltungsbeamte bestehen, vgl § 183.

[8] Diese Bestimmungen sind zuerst durch die preufs. V. vom 24. Jan. 1844 (vgl. G. vom 17. Juni 1880, vom 19. Mai 1889 Art. V) aufgestellt worden, von da in das R. B. G. §§ 134—148 (vgl. E. G. zur R. C. Pr. O. § 13 Nr. 5) und in einige andere Landesgesetze (Hess. G. vom 21. April 1880 Art. 41—51, S.-Alt. St. D. G. §§ 113—126, Anh. St. D. G. §§ 106—120, G. vom 10. Juli 1879 Art. III, Reufs j. L. St. D. G. §§ 102—115) übergegangen. Ähnliche Bestimmungen bestehen auch in Württemberg (G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876 Art. 2 Nr. 2) und Baden. (B. G. § 89). Vgl. Harseim, Art. „Defektenverfahren" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 361 ff. — Nach der Meinung von Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 605 ff. sind alle Ansprüche des Staates gegen Beamte im Verwaltungswege zu erledigen.

über vermögensrechtlich verpflichtet wird[9]. Bei Beantwortung derselben ist zu unterscheiden. Handelt es sich um den Abschlufs rein privatrechtlicher Geschäfte, hinsichtlich deren es durchaus im freien Belieben des Dritten stand, ob er sie eingehen wollte oder nicht (Käufe, Verkäufe, Transportgeschäfte bei Posten und Eisenbahnen), so kommen die gewöhnlichen Grundsätze des Privatrechtes in Anwendung. Der Staat haftet, soweit nicht einzelne Fragen durch Specialgesetze geregelt sind, in demselben Umfange, in welchem eine juristische Person aus den Handlungen ihrer Organe verhaftet wird[10]. Handelt es sich dagegen um die Ausübung von Hoheitsrechten, so können privatrechtliche Analogieen nicht entscheiden. Hier tritt der Staat dem Einzelnen nicht als gleichberechtigtes Subjekt, sondern mit obrigkeitlicher Gewalt gegenüber und diese obrigkeitliche Gewalt verkörpert sich in der Person des Beamten. Der Staat ist daher verpflichtet, für allen Schaden einzustehen, der einem Einzelnen durch die pflichtwidrige Handlung eines Beamten zugefügt wird oder welchen ein Einzelner dadurch erleidet, dafs er einem amtlichen Befehl Folge leistet[11]. Aber die Ersatzpflicht des Staates

---

[9] Perthes, Staatsdienst in Preufsen S. 135 ff.; Pfeiffer, Praktische Ausführungen Bd. II S. 361 ff.; H. A. Zachariä, Über die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XIX S. 582 ff.; E. Loening, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht, Frankfurt a. M. 1879. Zur Frage der Beamtenhaftpflicht, in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXXIII S. 33 ff.; Freund im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 361 ff.; Piloty, Die Haftung des Staates für rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, in den Annalen des Deutschen Reiches 1888 S. 254 ff.; Klewitz in der N. 1 citierten Schrift.

[10] Dies bestimmt auch das B. G. B. § 89.

[11] Diesen Standpunkt vertreten: H. A. Zachariä in der N. 9 angeführten Abhandlung und Deutsches Staats- und Bundesrecht § 140 S. 56 ff.; v. Gerber § 63 S. 213; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechtes Bd. III § 201 S. 399; Endemann a. a. O. S. 177; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 220; Gierke, Genossenschaftstheorie und Rechtsprechung S. 759 ff., 794 ff., Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 476. — Zöpfl § 520 S. 806 will auch in dieser Beziehung privatrechtliche Analogieen in Anwendung bringen. — Dagegen behauptet E. Loening in der N. 9 citierten Schrift und Deutsches Verwaltungsrecht § 201 S. 786, dafs eine Haftpflicht des Staates nur insoweit bestehe, als sie durch besondere positive Vorschriften anerkannt sei; ebenso v. Sarwey, Öffentliches Recht und Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 304 N. 1 und Württ. Staatsrecht S. 285 N. 3, ferner Blätter für administrative Praxis a. a. O. S. 172; Piloty a. a. O. S. 271; Bornhak a. a. O. S. 46, 47; Jellinek a. a. O. S. 232 ff.; Cosack in Marquardsens Handbuch S. 47 ff.; Rehm in v. Stengels Wörterbuch des deutsch. Verw. R. Erg. Bd. III S. 97; Michoud in der Revue de droit public Bd. IV S. 274. Für das Gebiet des preufsischen Rechtes wird die Haftpflicht des Staates für die Handlungen seiner Beamten von den Schriftstellern regelmäfsig geleugnet (v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. III § 267 S. 583 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 46 S. 596; Dernburg, Preufsisches Privatrecht § 53; Foerster, Preufsisches Privatrecht § 90; Stobbe a. a. O. N. 47) und auch von der Praxis nicht anerkannt. Die Ansicht läfst

reicht auch nur soweit, wie die Pflicht des Einzelnen zum Gehorsam. War derselbe in dem betreffenden Falle zum Gehorsam nicht verpflichtet oder zum aktiven Widerstande berechtigt, so fehlt es an dem Erfordernis der zwingenden Amtsgewalt und der Staat braucht für den Schaden nicht aufzukommen. Der Grund der Haftung des Staates ist die Rechtswidrigkeit, welche bei Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt stattgefunden hat[12]. Diese Haftung ist aber, da die Beschädigung in erster Linie durch das pflichtwidrige Verhalten des Beamten veranlaſst wurde, eine subsidäre, d. h. sie tritt nur dann ein, wenn die Erlangung der Entschädigung vom Beamten selbst sich als unmöglich herausstellt. In einzelnen Ländern ist die Frage durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen geregelt worden[13]. Das Bürgerliche Gesetzbuch hat die betreffenden Vorschriften der Landesgesetze unberührt gelassen[14]. Zu den obrigkeitlichen Akten gehören auch die Handlungen staatlicher Organe, welche für die Begründung von Privatrechten notwendig sind. Von Wichtigkeit ist in dieser Hinsicht namentlich die Thätigkeit der Grundbuchbeamten. Die deutsche Grundbuchordnung erklärt bei Pflichtverletzungen derselben den Staat oder die Körperschaft, in deren Diensten der Beamte steht, für haftbar, und zwar primär, nicht bloſs subsidiär. Staat oder Körperschaft können aber von dem Beamten Ersatz verlangen[15].

---

sich aber durch die Bestimmungen des A. L. R. Teil II Tit. 17 §§ 90—97, auf welche man sich gewöhnlich beruft, nicht begründen. Das Reichsgericht hat sich ebenfalls gegen die Haftpflicht des Staates ausgesprochen (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XI S. 206 ff., XXXIX S. 183 ff.).

[12] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung legt O. Mayer a. a. O. S. 358 ff. auf die Rechtswidrigkeit der Handlung kein Gewicht, sondern behauptet, eine Ersatzflicht des Staates bestehe überall da, wo dem Einzelnen ein besonderes Opfer auferlegt sei. Dieser Grundsatz ist aber in unserm Recht nicht anerkannt (vgl. unten § 222). Die Frage muſs daher ganz verschieden beantwortet werden, je nach dem es sich um rechtmäſsige oder rechtswidrige Akte des Beamten handelt.

[13] Das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 68 macht den Staat subsidiär haftbar für die Schäden, welche einem Staatsangehörigen durch Arglist oder grobe Verschuldung der Staatsbeamten zugefügt werden, und behält vor, durch besondere Gesetze eine unmittelbare Vertretungsverbindlichkeit des Staates festzusetzen. In beschränkter Weise erkennt auch das S.-Altenb. Ed. vom 18. April 1831 eine Haftung des Staates an. Dagegen ist das von Klewitz a. a. O. S. 84 N. 3 angeführte Hamb. G. vom 11. Aug. 1859, welches übrigens auch kaum hierher gehörte, später aufgehoben worden (G. vom 23. April 1879 § 33). — Im Gebiete des französisch-rheinischen Rechtes sahen die Gerichte bisher auf Grund des Art. 1384 des Code civil, bez. des bad. L. R. den Staat für haftbar an. In einer Reihe von Ausführungsgesetzen zum B. G. B. wird die Haftpflicht des Staates ausgesprochen werden, so namentlich in Baden und Württemberg. Bereits geschehen ist dies in Elsaſs-Lothringen (Ausf. G. vom 17. April 1899 § 40, 112).

[14] E. G. zum B. G. B. Art. 77.

[15] Grundbuchordnung für das Deutsche Reich vom 27. März 1897 § 12.

## § 150.

Die Beamten haben gegenüber dem Staate nicht bloſs Pflichten, sondern auch Rechte. Zu den Rechten der Beamten gehören nicht die obrigkeitlichen Befugnisse gegenüber dem Publikum, der Anspruch auf Gehorsam und Folgeleistung. Diese sind vielmehr Rechte des Staates, welche die Beamten als Organe desselben ausüben[1]. Die Beamten genieſsen ferner einen besonderen strafrechtlichen Schutz. Diesen gewährt das R. St. G. B. in doppelter Weise. Es bestraft denjenigen, welcher einen Beamten oder eine Behörde durch Gewalt oder Drohung zur Vornahme oder Unterlassung einer Amtshandlung nötigt, mit Gefängnis nicht unter 3 Monaten. Es bestraft ferner denjenigen, welcher einem Vollstreckungsbeamten in der rechtmäſsigen Ausübung seines Amtes durch Gewalt oder Drohung Widerstand leistet oder denselben während der rechtmäſsigen Ausübung seines Amtes thätlich angreift, mit Gefängnis von 14 Tagen bis zu 2 Jahren[2]. Aber der strafrechtliche Schutz kann gleichfalls nicht als subjektives Recht des Beamten aufgefaſst werden; die betreffenden Vorschriften des Strafgesetzbuchs enthalten nur objektives Recht[3]. Der Beamte hat endlich kein Recht auf sein Amt. Wohl aber steht denjenigen Beamten, welche nur mit ihrer Zustimmung oder aus gesetzlich bestimmten Gründen entlassen werden können, ein Recht auf die Beamtenstellung, das Staatsdienerverhältnis, zu[4].

I. Die Rechte der Beamten sind:

1. Anspruch auf Rang und Titel;

2. Recht auf Besoldung und Ersatz der Dienstaufwendungen[5].

Die Besoldung ist nur bei denjenigen Beamten, welche aus der Thätigkeit für den Staat ihren Lebensberuf machen, ein notwendiges Element. Da diese ihre ganze Arbeitskraft dem Staate widmen, so bleibt die Möglichkeit anderweiten Erwerbes für sie ausgeschlossen und der Staat hat die Verpflichtung, für ihren Lebensbedarf zu sorgen[6]. Die Besoldung wird daher auch, wenn

---

[1] Laband, Staatsrecht a. a. O. § 49 S. 450, in Marquardsens Handb. S. 71.

[2] R. St. G. B. §§ 113, 114. Vgl. John in v. Holtzendorffs Handbuch des deutschen Strafrechtes Bd. III S. 115 ff.; Hiller, die Rechtmäſsigkeit der Amtsausübung im Begriffe des Vergehens der Widersetzlichkeit, Würzburg 1873.

[3] Jellinek a. a. O. S. 172 N. 1.

[4] Jellinek a. a. O. S. 136, 171. Ein Recht auf das Amt behauptet O. Mayer a. a. O. S. 225 ff.

[5] Meves, Art. „Gehaltsansprüche“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 32 ff.; Harseim, Art. „Besoldung“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 184 ff.

[6] Laband, Staatsrecht a. a. O. § 49 S. 455, in Marquardsens Handb. S. 71; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 318; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 90 S. 217 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 28 S. 131; Harseim a. a. O. S. 184; Jellinek a. a. O. S. 172. — Gegen die Auffassung

der Beamte zeitweilig keine Amtsgeschäfte zu erfüllen hat, in der Form von Wartegeld und selbst nach Beendigung des Dienstes in der Form von Pension fortgezahlt. Die meisten Gesetzgebungen räumen sogar den Hinterbliebenen der Beamten einen Anspruch auf Gewährung von Lebensunterhalt seitens des Staates ein. Aus der Natur der Besoldung als ein dem Beamten gewährter Lebensunterhalt erklärt es sich auch, dafs dieselbe im Vollstreckungsverfahren nicht zum vollen Betrage mit Beschlag belegt werden darf[7] und dafs die vertragsmäfsige Verpfändung, Cession oder Übertragung derselben gewissen Beschränkungen unterliegt.

Bei Verhinderung oder Beurlaubung des Beamten mufs ein Stellvertreter für denselben bestellt werden. Die Kosten der Stellvertretung fallen bei notwendiger Behinderung von Beamten, d. h. in solchen Fällen, für welche die Gewährung eines Urlaubs nicht erforderlich ist, dem Staate zur Last. In den Fällen dagegen, wo der Beamte eines besonderen Urlaubs bedarf, gestatten die meisten Gesetzgebungen zum Zweck der Besoldung des Stellvertreters Abzüge am Gehalt[8], vorausgesetzt, dafs der Urlaub längere Zeit dauert, zu Privatzwecken[9] und nicht zur Herstellung der Gesundheit[10] erteilt ist. Die Frage, ob Gehaltsabzüge zulässig sind, wenn ein Beamter durch Teilnahme an einem Landtage vom Amte ferngehalten wird, ist nur in wenigen Gesetzgebungen ausdrücklich entschieden worden[11]. Wo eine solche Entscheidung nicht vorliegt, kann sie nur auf Grund der speciellen Staatsdienergesetzgebung beantwortet werden[12]. Die Vermutung

---

der Besoldung als eines dem Beamten gewährten Lebensunterhaltes erklären sich v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 295; Seydel a. a. O. S. 237 ff.; O. Mayer im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 70, Deutsches Verwaltungsrecht a. a. O. S. 249.

[7] R. C. Pr. O. § 811.

[8] Sächs. St. D. G. § 16, Württ. St. D. G. Art. 16 u. 18, S.-Weim. St. D. G. § 18, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 19, Old. St. D. G. Art. 32, Anh. St. D. G. § 21, Schw.-Sondh. St. D. G. § 18, Schw.-Rud. St. D. G. § 18, Reufs j. L. St. D. G. § 22, Lipp. St. D. G. § 22, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 23, Wald. St. D. G. § 27. Über Preufsen vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. III § 258 S. 465 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. a. a. O. S. 450 ff.

[9] S.-Weim. St. D. G. § 18, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 19, Schw.-Sondh. St. D. G. § 18, Schw.-Rud. St. D. G. § 18, Reufs j. L. St. D. G. § 22.

[10] Sächs. St. D. G. § 15, Braunschw. St. D. G. § 25, Old. St. D. G. Art. 32, Anh. St. D. G. § 21, Reufs j. L. St. D. G. § 22, Lipp. St. D. G. § 22, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 23, Wald. St. D. G. § 27. Derselbe Grundsatz gilt auch in Preufsen. v. Rönne a. a. O. — R. B. G. § 14.

[11] Sächs. St. D. G. § 15, Württ. G. vom 20. März 1886, Bad. B. G. § 14, S.-Weim. W. G. § 48, S.-Mein. St. B. G. Art. 16, Braunschw. St. D. G. § 25, Schw.-Sondh. G. O. für den Landtag vom 12. Juli 1857 § 52, Reufs ä. L. Verf. § 60, Reufs j. L. St. D. G. § 22, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 19. — Von diesen Gesetzen legt das Württemb. G., die Reufs ä. L. Verf. die Stellvertretungskosten den Beamten, alle andern dem Staate zur Last. Vgl. Freund im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 156 ff.

[12] Dies bemerkt mit Recht v. Gerber § 41 S. 136 N. 7. — Eine gemeinrechtliche Lösung versuchen Zöpfl § 355 S. 282 und Held § 415 S. 498, welche die Stellvertretungskosten immer dem Staate, und Campe, Lehre

spricht gegen die Zulässigkeit von Gehaltsabzügen. Namentlich sind Gehaltsabzüge dann nicht gerechtfertigt, wenn sie nur im Falle des Urlaubes zugelassen werden und zum Eintritt in die betreffende Versammlung ein Urlaub nicht erforderlich ist[13]. Dasselbe gilt auch, wenn zwar zum Eintritt in die Versammlung ein Urlaub notwendig ist, das Beamtengesetz jedoch bestimmt, dafs nur bei einem Urlaub für Privatzwecke Abzüge gemacht werden dürfen. Die Frage, ob ein in den Reichstag gewählter Beamter seine Stellvertretungskosten zu ersetzen habe, ist durch die Reichsverfassung nicht entschieden worden. Für die Reichsbeamten hat das R. B. G.[14] bestimmt, dafs ein Ersatz nicht stattfinde. Die Regelung der Frage für die Landesbeamten ist Sache der Landesgesetzgebung, in Ermangelung einer speciellen Bestimmung mufs sie nach Lage der Staatsdienergesetzgebung des betreffenden Staates unter Festhaltung der oben entwickelten Gesichtspunkte entschieden werden[15].

Die Besoldung wird in der Regel in barem Gelde gezahlt. Daneben kommen jedoch Naturaleinkünfte und Naturalnutzungen, namentlich Dienstwohnungen, vor[16].

Zu der Besoldung gehören auch die in mehreren Staaten eingeführten Wohnungsgeldzuschüsse[17]. Sie unterscheiden

---

von den Landständen S. 319 u. 320, welcher sie immer dem Beamten zur Last legen will. Mit den hier entwickelten Ansichten stimmt überein: F. Brockhaus, Art. „Stellvertretungskosten“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 782 ff.

[13] Von diesem Gesichtspunkte aus ist die Frage über die Zulässigkeit der Gehaltsabzüge nach preufsischem Recht zu verneinen. Im Resultat übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 59 S. 247 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. Bd. I § 25 S. 316 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 133 S. 336; Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 231 ff. Anderer Ansicht: Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 49.

[14] R. B. G. § 14.

[15] Vgl. die N. 11 citierten Gesetze. Aus der Ablehnung des Amendements Grumbrecht, welches dem Staate die Verpflichtung zur Tragung der Stellvertretungskosten auferlegen wollte, im verfassungsberatenden Reichstage des Norddeutschen Bundes (Sten. Ber. S. 711) folgt nur, dafs die Reichsverfassung die Frage offen lassen, nicht dafs sie den Beamten die Verpflichtung auferlegen wollte, die Stellvertretungskosten selbst zu tragen, wie Thudichum, Verf. R. S. 154, Hiersemenzel zu Art. 21 Nr. II und Auerbach zu Art. 21 ad. 1 behaupten. Übereinstimmend: v. Martitz S. 82; Seydel, Kommentar zu Art. 21 Nr. I, Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 404; R. v. Mohl S. 352; Laband, Staatsrecht Bd. I § 34 S. 296 N. 2; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 29 S. 246; Freund a. a. O. S. 163. — Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 232 behauptet die Pflicht des Staates, die Kosten zu tragen.

[16] In Bayern unterscheidet man zwei Bestandteile des Gehaltes: Standes- und Dienstgehalt. Ersterer steht fest, letzterer steigt mit der Dienztzeit. Jener bleibt für Lebenszeit und kann nur durch richterliches Urteil entzogen werden, dieser ist widerruflicher Natur. Bayr. Ed. §§ 5—8, 18 u. 19, Poezl § 183.

[17] Preufs. G., betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten, vom 12. Mai 1873, Bad. B. G. §§ 22—24,

sich von der übrigen Besoldung dadurch, dafs sie nach Ortsklassen abgestuft sind. Eine Versetzung in einen Ort mit einem höheren oder niedrigeren Satze des Wohnungsgeldzuschusses gilt daher nicht als eine Vermehrung oder Verminderung des Gehaltes. Dies ist namentlich hinsichtlich der Frage, ob eine Versetzung zulässig sei, und hinsichtlich des Ersatzes der Umzugskosten von Wichtigkeit. Beamte mit Dienstwohnungen erhalten keine Wohnungsgeldzuschüsse. Bei der Pensionierung wird der Durchschnittssatz des Wohnungsgeldzuschusses für die verschiedenen Ortsklassen bewilligt.

Neben der Besoldung kommen häufig noch besondere persönliche Zulagen und Remunerationen für speciell geleistete Dienste vor. Diese unterscheiden sich von der Besoldung dadurch, dafs sie dem betreffenden Beamten nur für seine Person bewilligt, aber kein Bestandteil des Gehaltes der betreffenden Stelle sind. Der Nachfolger hat also keinen Anspruch darauf. Ob sie für den fraglichen Beamten selbst einen Teil der Besoldung bilden, also bei der Berechnung des Wartegeldes und der Pension in Anrechnung kommen, hängt davon ab, ob sie demselben dauernd oder nur auf Zeit, Widerruf oder für speciell geleistete Dienste gewährt worden sind.

Aufserdem erhalten Beamte auch wohl Gebühren für die Vornahme gewisser Amtshandlungen. Diese Art der Entschädigung, welche früher sehr allgemein verbreitet war, ist in neuerer Zeit fast in allen Staaten beseitigt, für Richter sogar reichsgesetzlich ausgeschlossen [18]. Die Gebühren bilden keinen Bestandteil der Besoldung und kommen bei Berechnung der Pension und des Wartegeldes nicht in Betracht.

Die Beamten haben endlich Anspruch auf Ersatz desjenigen Aufwandes, welchen sie im Dienste zu machen gezwungen sind. Zu diesem gehören die Ausgaben für Bureaubedürfnisse, soweit dieselben nicht, was jetzt fast überall der Fall ist, aus den öffentlichen Kassen bestritten werden, für Repräsentationskosten, für Reisen in amtlicher Eigenschaft. Der Ersatz für die Reisen besteht teils in Tagegeldern, teils in der Erstattung der Transportkosten [19]. Der Dienstaufwand wird entweder in der Form von Pauschsummen für einen bestimmten Zeitraum oder in der eines speciellen Ersatzes für die einzelnen Aufwendungen erstattet. Doch findet auch im letzteren Falle in der Regel keine genaue

---

G. vom 5. Mai 1892, Braunschweig. Vereinbarung, die Wohnungsgeldzuschüsse der Beamten betr., Anlage D. zum Landtagsabschied vom 11.—12. Juni 1874, St. D. G. § 10, Wald. G., betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsdiener, vom 17. Sept. 1875. — R. G., betr. die Bewilligung von Wohnungsgeldzuschüssen, vom 27. Juni 1873.

[18] R. G. V. G. § 7.

[19] Harseim, Art. „Tagegelder“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 604 ff.

Berechnung der wirklich aufgewendeten Summen statt, sondern es bestehen gesetzlich fixierte Sätze.

Die Besoldung ebenso wie die auf eine feste Summe fixierten persönlichen Zulagen und Aufwandsgelder haben den Charakter terminlicher Forderungen, welche mit Beginn des Termins als erworben anzusehen sind. Dagegen wird der Anspruch auf Ersatz für einzelne Aufwendungen oder auf Gebühren für die Vornahme amtlicher Handlungen erst durch die wirklich stattgehabte Aufwendung oder durch die Vornahme der betreffenden Handlung erworben.

Die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten werden als privatrechtliche behandelt, das Bürgerliche Gesetzbuch hat jedoch nur ganz vereinzelte Bestimmungen darüber erlassen[20]. Aus dem privatrechtlichen Charakter der Ansprüche ergiebt sich, dafs es den Beamten freisteht, im Falle einer Verletzung derselben den Rechtsweg zu beschreiten. Die Befugnis dazu haben die meisten deutschen Gesetzgebungen den Beamten überhaupt[21] und die Reichsgesetzgebung den Richtern[22] ausdrücklich eingeräumt. Bei Beurteilung der Ansprüche sind jedoch die Verfügungen der Disciplinar- oder Verwaltungsbehörden über Dienstentlassung oder Versetzung in Ruhestand der Prüfung der Gerichte entzogen.

Ein Verlust des Diensteinkommens tritt nach einigen Gesetzen ein, wenn ein Beamter sich ohne den vorschriftsmäfsigen Urlaub von seinem Amte entfernt hält oder den erteilten Urlaub überschreitet, sofern ihm nicht besondere Entschuldigungsgründe zur Seite stehen[23].

---

[20] In Bezug auf die Verjährung derselben (§ 197) und die Abtretung der übertragbaren Teile des Diensteinkommens (§ 411). Im übrigen sind die landesgesetzlichen Vorschriften in Kraft geblieben (E. G. Art. 80, 81).

[21] Preufs. G., betr. die Erweiterung des Rechtsweges, vom 24. Mai 1861, §§ 1—8, Bayr. Ed. § 29, Württ. G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876 Art. 2 Nr. 1, Sächs. St. D. G. § 30, Bad. B. G. § 88, S.-Weim. St. D. G. § 53, S.-Mein. St. B. G. Art. 87, 88, S.-Alt. St. D. G. §§ 127—129, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 54, Braunschw. St. D. G. § 144, Anh. St. D. G. §§ 121—124, Schw.-Rud. St. D. G. § 53, Reufs j. L. St. D. G. §§ 116—118. — R. B. G. §§ 149—55. Vgl. R. G. vom 25. Mai 1887.

[22] R. G. V. G. § 9.

[23] Preufs. G., betr. die Dienstvergehen der Richter, vom 7. Mai 1851 § 7, G., betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, vom 21. Juli 1852 § 8, Bayr. Disc. G. für richterliche Beamte Art. 7, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 4, Bad. B. G. § 14, S.-Mein. St. B. G. Art. 16, Braunschw. St. D. G. § 26, Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 § 8, Reufs j. L. St. D. G. § 22, Lüb. B. G. § 37, R. B. G. § 14. Die Entziehung verfügt die vorgesetzte Behörde. Gegen ihre Entscheidung ist in Preufsen Berufung an die Disciplinarbehörden zulässig. G. vom 7. Mai 1851 § 9, G. vom 21. Juli 1852 § 10. Im Reiche findet eine solche nicht statt, wohl aber steht den Beamten nach R. B. G. § 149 ff. die Beschreitung des Rechtsweges frei. Vgl. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 55 S. 355 N. 3; Kanngiefser zu § 14 Nr. 5; Thudichum zu § 14 Nr. 5.

II. Wie den Pflichten der Beamten besondere Beschränkungen parallel gehen, so den Rechten besondere Befreiungen von öffentlichen Pflichten, z. B. hinsichtlich der Übernahme von Vormundschaften und Kommunalämtern, sowie Privilegien in Bezug auf Kommunalbesteuerung. Hierher gehören auch einige reichsgesetzliche Vorschriften, welche die Vernehmung gewisser Beamten als Zeugen oder Sachverständige aufserhalb ihres Wohnortes an das Vorhandensein besonderer Voraussetzungen knüpfen[24].

### 5. Die Beendigung des Beamtenverhältnisses.

### § 151.

Die Beendigung des Beamtenverhältnisses kann durch den Tod und bei Lebzeiten der Beamten erfolgen. Im letzteren Falle geschieht die Auflösung entweder mit oder gegen den Willen des Beamten.

Mit dem Tode des Beamten hört das Beamtenverhältnis selbstverständlich auf. Doch äufsert es bei Berufsbeamten Nachwirkungen auf die Hinterbliebenen, namentlich die Frau und Kinder. Diese haben Anspruch darauf, während einer bestimmten Zeit die Besoldung des Beamten weiter zu beziehen (Sterbemonat, Gnadenquartal). Aufserdem besteht eine Verpflichtung des Staates, denselben einen dauernden Lebensunterhalt in Form einer Pension zu gewähren[1]. Die Pensionsberechtigung der Witwe dauert bis zu ihrem Ableben, die der Kinder bis zur Erreichung eines bestimmten Alters. Derartige Pensionen kamen auch schon in früheren Jahrhunderten vor[2], aber erst durch die Staatsdienergesetze des gegenwärtigen haben sie ihre gesetzliche Regelung gefunden[3]. Die Pensionen werden entweder gewährt, ohne dafs

---

[24] R. C. Pr. O. §§ 382 u. 402. R. St. Pr. O. §§ 49 u. 72.

[1] Harseim, Witwen- und Waisenpensionen, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 926 ff.

[2] v. Gönner § 54.

[3] R. G., betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Reichsbeamten der Civilverwaltung, vom 20. April 1881. Vgl. darüber F. Thudichum in den Annalen des Deutschen Reiches 1881 S. 551 ff, R. G., betr. den Erlafs der Witwen- und Waisengeldbeiträge, vom 5. März 1888, V. vom 18. März 1888. E. G. zum B. G. B. Art. 48. R. G. wegen anderweiter Bemessung der Witwen- und Waisengelder vom 17. Mai 1897. Ausdehnung der Reichsgesetze auf die Landesbeamten der Schutzgebiete durch V. vom 9. Aug. 1896. Preufs. G., betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten, vom 20. Mai 1882, G., betr. den Erlafs der Witwen- und Waisengeldbeiträge, vom 28. März 1888, G. vom 1. Juni 1897, Bayr. Hauptlandespragmatik Art. 29, Ed. § 28, Sächs. St. D. G. §§ 38—46, G. vom 9. April 1872, vom 3. Juni 1876 § 48, vom 1. Febr. 1890, G. vom 15. April 1892, Württ. St. D. G. Art. 55 ff., Bad. B. G. § 59 ff., Hess. G., das Civildienerwitweninstitut betr., vom 30. Juni 1886, GG. vom 26. März 1897, 21. April 1898, S.-Weim. G. über die Pensionen der Witwen und Waisen verstorbener Staatsdiener vom 6. April 1821, Nachtr. vom 30. Juni 1846,

der Beamte verpflichtet ist, seinerseits etwas dafür zu leisten, oder derselbe muſs im Interesse seiner Hinterbliebenen von seinem Gehalte bezw. seiner Pension jährliche Witwen- und Waisengeldbeiträge zahlen. Die Einziehung der Beiträge und Auszahlung der Pensionen erfolgt entweder durch die Staatskasse oder es besteht dafür eine Witwen- und Waisenkasse, welche den Charakter eines besonderen Rechtssubjektes hat und eigenes Vermögen besitzt[4].

---

29. April 1850, 16. Febr. 1859, 7. April 1865, 4. Febr. 1868, 24. Febr. 1872, 25. Juni 1874, S.-Mein. G., die Versorgung der Witwen und Waisen der Staatsbeamten betr., vom 10. März 1898, S.-Alt. St. D. G. § 29, Reg., die Staatsdienerwitwensocietät betr., vom 12. Juni 1872, Nov. vom 20. März 1890, S.-Kob. G., die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Staats- und Domänendiener betr., vom 24. Juli 1897, S.-Goth. G., die Witwen- und Waisenpensionsanstalt betr., vom 19. Juli 1895, Anh. St. D. G. §§ 25 u. 27, G. vom 27. Dez. 1872, vom 16. Juli 1876, Oldenb. G., betr. Übernahme der Beiträge verschiedener Pflichtinteressenten der Beamtenwitwenkasse auf die Staats- und anderen Kassen, vom 5. Jan. 1891, Schw.-Rud. G., die Pensionen der Witwen und Waisen fürstlicher Diener betr., vom 13. März 1858, 15. Mai 1874, 19. Dez. 1881, 16. Febr. 1898, Reuſs ä. L. St. D. G. §§ 30—37, 72, 73, G. vom 3. März 1883 Art. V., Reuſs j. L. G., die allgemeine Witwen- und Waisenpensionsanstalt betr., vom 10. April 1897, Lipp. G., die den Witwen und Waisen verstorbener Staatsbeamten und Schullehrer aus der Landkasse zu gewährenden Pensionen betr., vom 12. Sept. 1877, Abänderung durch G. vom 26. Febr. 1880, Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 88—96, Lüb. G., die Fürsorge für die Witwen und Waisen betr., vom 15. Juni 1885, Brem. G., betr. die Pensionen für Witwen und Waisen der Beamten, vom 10. Juli 1892. Ergänzung und Abänderung durch G. G. vom 10. Juli 1894, 5. April u. 10. Juni 1898, Elsaſs-Lothr. G. G. vom 24. u. 25. Dez. 1873, vom 18. Juni 1890 §§ 9 u. 10, vom 7. März 1898. Die Hinterbliebenen von im Ausland angestellten Reichsbeamten haben Anspruch auf kostenfreie Zurückbeförderung in die Heimat (R. G. vom 1. April 1888, Ausdehnung der Bestimmung auf die Landesbeamten der Schutzgebiete durch V. vom 9. Aug. 1896 Art. 1). Über die Fürsorge für die Hinterbliebenen bei Betriebsunfällen vgl. § 152 N. 5.

[4] Der Rechtszustand ist jetzt folgender: Eine Zahlung von Witwen- und Waisenpensionen aus öffentlichen Mitteln ohne Beitragsleistung der Beamten erfolgt im Reiche, in Preuſsen, Bayern, Sachsen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe, Lippe, Bremen und Elsaſs-Lothringen. Auch in Reuſs ä. L. lasten die Bezüge der Hinterbliebenen auf der Staatskasse, welche dafür geringfügige Beiträge von den Beamten erhebt. In den übrigen Staaten findet die Fürsorge durch Vermittelung besonderer Witwen- und Waisenkassen statt. In Oldenburg werden die Beiträge nicht von den Beamten, sondern von der Staatskasse gezahlt. In Hamburg sind die regelmäſsigen Beiträge gleichfalls vom Staate zu leisten, die Beamten haben nur einmalige von Anfangsgehalten und Gehaltserhöhungen zu entrichten. In Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Braunschweig, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuſs j. L., Waldeck und Lübeck findet die Erhebung regelmäſsiger Beiträge von den Beamten statt. In Mecklenburg-Strelitz besteht kein Rechtsanspruch der Hinterbliebenen von Beamten auf Pensionen; thatsächlich werden aber solche aus öffentlichen Mitteln im Gnadenwege gewährt. Vgl. F. W. R. Zimmermann, die derzeitige Stellung der einzelnen deutschen Staaten gegenüber der Beamten-Witwen- und Waisenversorgung, in den Annalen des Deutschen Reiches 1893 S. 140 ff.

## § 152.

1. Ämter der Selbstverwaltung, zu deren Übernahme der Einzelne verpflichtet ist, können nur beim Vorhandensein gesetzlicher Exkusationsgründe niedergelegt werden. Die Berufsbeamten dagegen haben das Recht, ihr Amt und den Staatsdienst aufzugeben. Dieser Grundsatz ist fast in allen neueren Staatsdienstgesetzgebungen anerkannt worden[1]. Er gilt übrigens kraft eines allgemeinen Gewohnheitsrechtes auch da, wo ein solcher ausdrücklicher Ausspruch nicht vorliegt[2].

Das Recht, das Amt niederzulegen, schliefst jedoch weder die Befugnis, dasselbe ohne weiteres zu verlassen, noch auch das Recht der einseitigen Kündigung ein. Der Beamte mufs vielmehr seine Entlassung nachsuchen. Auch kann die Erteilung derselben im Interesse des Dienstes eine gewisse Zeit hinausgeschoben werden. Jedenfalls wird die Entlassung nicht erteilt, solange der Beamte mit Arbeit sich im Rückstande befindet oder über verwaltetes Vermögen noch nicht Rechnung gelegt hat.

2. Einen Anspruch auf fortdauernde Gewährung von Lebensunterhalt auch nach dem Ausscheiden (Pension) besitzen ebenfalls lediglich Berufsbeamte. Selbst diesen steht ein solcher nur dann zu, wenn sie bereits eine Reihe von Jahren, meist 10, im Dienst gewesen sind und der Rücktritt entweder wegen körperlicher oder geistiger Unfähigkeit oder nach Erreichung eines bestimmten Lebensalters (70 Jahre, 65 Jahre) oder Dienstalters (40, 45, 50 Jahre) erfolgt[3]. Die Höhe der Pension steigt

---

[1] Bayr. Ed. § 20, Sächs. St. D. G. § 18, Bad. B. G. § 6, S.-Weim. St. D. G. § 33, S.-Mein. St. B. G. Art. 24, S.-Alt. St. D. G. § 28, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 34, Braunschw. St. D. G. § 110, Old. St. D. G. §§ 66—68, Anh. St. D. G. § 24, Schw.-Sondh. St. D. G. § 33, Schw-Rud. St. D. G. § 33, Reufs ä. L. St. D. G. § 12, Reufs j. L. St. D. G. § 32, Lipp. St. D. G. §§ 42 u. 43, Wald. St. D. G. § 61, Brem. B. G. §§ 15, 16, Lüb. B. G. § 11. — Das preufs. A. L. R. Teil II Tit. 10 §§ 95 u. 96 bestimmt, dafs die Entlassung nur aus Rücksicht auf das allgemeine Beste zu verweigern sei.

[2] z. B. hinsichtlich der Reichsbeamten. Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 52 S. 478, Rehm a. a. O. S. 124 N. 7, S. 203 N. 2; Harseim in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 356; Jellinek a. a. O. S. 200; O. Mayer im Archiv für öffentl. Recht Bd. III S. 74, 75, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 230 N. 26, der aber die Befugnis, aus dem Dienst auszuscheiden, auf den „stillschweigenden Inhalt des Anstellungsaktes“ zurückführt. And. Ans.: Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 134 N. 1.

[3] Preufs. G. vom 27. März 1872 § 1, G. vom 31. März 1882 § 1, Bayr. Ed. § 22, Sächs. St. D. G. § 18, G. vom 3. Juni 1876 §§ 6 u. 10, Württemb. St. D. G. Art. 29, Bad. B. G. §§ 28, 29, 34, Hess. G. vom 27. Nov. 1874 Art. 7, Meckl.-Schw. und Meckl.-Strel. V. vom 25. April 1879 § 1, S.-Weim. St. D. G. § 34, S.-Mein. St. B. G. Art. 25, S.-Alt. St. D. G. §§ 34—36, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 35, Braunschw. St. D. G. §§ 114, 115, Schw.-Sondh. St. D. G. § 34, G. vom 22. Dez. 1891, Schw.-Rud. St. D. G. § 34. G. vom 10. Mai 1858 § 48, Old. St. D. G. Art. 55, Anh. St D. G. § 36, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. II, Reufs j. L. St. D. G. § 33, Lipp. St. D. G. § 33, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 35, Brem. B. G. § 40, Lüb. G. vom 15. Juni 1885 §§ 1, 2, 17, Hamb. Disc. u. Pens. G. § 32, R. B. G. §§ 34, 34a, G. vom 21. April 1886 Art. I,

mit der Länge der Zeit, welche jemand im Dienste zugebracht hat und erreicht nach einzelnen Gesetzgebungen mit dem Ablauf des fünfzigsten Dienstjahres den vollen Betrag des Gehaltes[4]. Wenn der Beamte durch Unglücksfälle, welche ihm in Erfüllung seiner amtlichen Funktionen zugestofsen sind, zum Dienst unfähig geworden ist, so besitzt er nach den meisten Gesetzen schon vor Ablauf der betreffenden Dienstzeit Anspruch auf Pension, auch wird in einem solchen Falle der Betrag derselben erhöht. Dieselben Vergünstigungen können beim Nachweis entschiedener Bedürftigkeit gewährt werden. Dagegen findet, wenn der Beamte sich die Unfähigkeit durch eigene grobe Verschuldung zugezogen hat, häufig eine Kürzung der Pension statt[5].

---

Elsafs-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 § 2. Vgl. Harseim, Art. „Pensionen" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 218 ff.

[4] In Preufsen erfolgte die erste Regelung der Pensionen durch das Pensionsreglement für den Civilstaatsdienst vom 30. April 1825, das aber nicht als Gesetz publiziert ist (abgedruckt in v. Kamptz' Annalen Bd. XIV S. 843). Nach diesem wurde ein besonderer Pensionsfonds durch Beiträge der Staatsdiener gebildet, aus dem die Bestreitung der Pensionen erfolgte. Die Einrichtung hatte also den Charakter einer unter staatlicher Leitung stehenden Versicherungsanstalt, zu welcher der Beitritt obligatorisch war. Erst seit dem 1. Januar 1868 hat die Zahlung der Beiträge aufgehört (v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. III § 265 S. 534 N. 3b), durch das Gesetz vom 27. März 1872 haben die Pensionen eine anderweite gesetzliche Regelung erfahren. Vgl. namentlich §§ 8 ff. G. vom 31. März 1882, §§ 8, 16, G. vom 30. April 1884, G. vom 20. März 1890, 25. April 1896. — In Bayern hängen die Bestimmungen über Pensionierung mit der Unterscheidung von Standes- und Dienstgehalt zusammen. Der wegen Dienstalters Pensionierte behält den Standesgehalt, verliert dagegen den Dienstgehalt, der wegen Lebensalters Pensionierte behält den Gesamtgehalt (Ed. § 22). Die Vorstände und Räte der Justizkollegien behalten in allen Fällen ihren Gesamtgehalt, Landrichter, Landgerichtsassessoren und Aktuare ihren fixen Geldgehalt (Ed. § 23). — Vgl. im übrigen Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 38, G. vom 16. April 1892, Württ. G. vom 28. Juni 1876 Art. 45—47, Bad. B. G. §§ 35—52, Hess. G. vom 27. Nov. 1874 Art. 1—6, G. vom 18. Juli 1891, G. G. vom 26. März 1897 u. 21. April 1898, Meckl.-Schw. und Meckl.-Strel. V. vom 25. April 1879 §§ 4 ff., S.-Weim. St. D. G. §§ 37-39, Nachtr. vom 29. März 1873, 6. März 1886, S. Mein. St. B. G. Art. 32—35, S.-Alt. St. D. G. §§ 37—43, S.-Kob.-Goth. St. D. G. §§ 38—40, G. vom 20. Mai 1876, vom 28. Mai 1894, Schw.-Sondh. St. D. G. §§ 37—38, G. vom 3. Febr. 1858, G. vom 31. Dez. 1887, Schw.-Rud. St. D. G. §§ 37 u. 50, Braunschw. St. D. G. §§ 134—41, Old. St. D. G. Art. 57, G. vom 12. Jan. 1894, Anh. St. D. G. §§ 40—50, G. vom 16. April 1887, 15. März 1892, 15. März 1894, Reufs ä. L. St. D. G. § 21, Nachtr. vom 4. Jan. 1868 § 1, G. vom 3. März 1883 Art. II, IV § 23, Reufs j. L. St. D. G. §§ 36—47, Lipp. St. D. G. §§ 35—36, G. vom 20. Febr. 1878 und 20. Febr. 1879, Schaumb.-Lipp. St. D. G. §§ 39—42, Wald. St. D. G. § 50, Brem. B. G. §§ 48—55, G. G. vom 9. März u. 27. Dez. 1897, Lüb. G. vom 15. Juni 1885 §§ 6—15, G. G. vom 9. Juni 1890, 19. Dez. 1898, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 35, Disc. u. Pens. G. §§ 35—40, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 4 § 4. — R. B. G. §§ 41 ff. R. G., betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 § 25, R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 § 43, R. G. V. G. § 130, R. G. vom 21. April 1886 Art. II, R. G. vom 25. Mai 1887, 31. Mai 1887, 22. Mai 1893 Art. 17. Elsafs-Lothr. G. vom 31. Mai 1898.

[5] Über die Fürsorge für Beamte und deren Hinterbliebene bei Betriebsunfällen sind im Anschlufs an die Unfallversicherung besondere Bestimmungen

Über Rang und Titel sind die Bestimmungen der Gesetzgebungen verschieden. Während einzelne dem freiwillig zurücktretenden Beamten unter allen Umständen die Beibehaltung von Rang und Titel zugestehen, knüpfen andere dieselbe an die nämlichen Voraussetzungen wie die Pensionsansprüche.

3. Diejenigen Beamten, welche an der Spitze einzelner Verwaltungszweige stehen, also die Minister und die ihnen gleichstehenden Departementschefs, haben das unbedingte Recht, ihre Entlassung zu fordern, ohne dafs ihre Pensionsansprüche oder die Beibehaltung von Rang und Titel an den Ablauf der gewöhnlichen Dienstzeit geknüpft wären[6]. Vielfach wird jedoch das Verhältnis der abtretenden Minister nicht als das eines pensionierten, sondern als das eines zur Disposition gestellten Beamten angesehen. Diese besonderen Bestimmungen sind die Folge der eigentümlichen Stellung der Minister, welche auch bei voller Dienstfähigkeit aus politischen Gründen, entweder wegen mangelnder Übereinstimmung mit dem Monarchen oder wegen Differenzen mit der parlamentarischen Vertretung zum Rücktritt veranlafst werden können.

4. Die Pension kann nach den meisten deutschen Gesetzgebungen wegen strafbarer Handlungen des Pensionierten im

---

erlassen: R. G. vom 15. März 1886, Preufs. G. vom 18. Juni 1887, Sächs. G. vom 9. April 1888, Württ. G. vom 23. Mai 1890, Bad. G. vom 12. März 1896, Hess. G. vom 26. März 1897, Elsafs-Lothr. G. vom 8. Mai 1888. Old. G. vom 24. Febr. 1885, Braunschw. G. vom 24. März 1890, Lüb. G. vom 16. Juli 1888. Vgl. Zeller in den Annalen des Deutschen Reiches 1887 S. 1 ff.

[6] Preufs. G. vom 31. März 1882 § 1, Württ. St. D. G. Art. 48, Braunschw. St. D. G. § 110, Anh. St. D. G. § 27. R. B. G. § 35. Nach letzterem gehören zu den Beamten, welche jederzeit ihre Entlassung fordern und erhalten können, der Reichskanzler, der Präsident des Reichskanzleramtes, der Chef der kaiserlichen Admiralität und der Staatssekretär im Auswärtigen Amte, denen auf Grund des R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 6 und des R. G. vom 28. April 1886 der Staathalter, der Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre des Ministeriums für Elsafs-Lothringen hinzutreten. Eine analoge Ausdehnung dieser Bestimmung auf die Chefs der seit dem Erlafs des Reichsbeamtengesetzes errichteten Reichsämter, welche der Abgeordnete v. Gofsler in der Reichstagssitzung vom 10. Juni 1879 (Sten. Ber. Bd. II S. 1593) behauptete, und wofür sich Perels und Spilling a. a. O. S. 68 erklären, ist nicht für zulässig zu erachten, da die betreffenden Beamten in dem in Frage stehenden Paragraph des R. B. G. speciell fixiert sind. Keinesfalls kann eine solche analoge Ausdehnung auf den Chef des Reichseisenbahnamtes stattfinden, da auf ihn ausdrücklich nur die Vorschriften des § 25, nicht die des § 35 des R. B. G. erstreckt worden sind (R. G. vom 27. Juni 1873 § 2). Der Anspruch auf Pension beginnt, wenn der Ausgeschiedene mindestens zwei Jahre das betreffende Amt bekleidet hat. Es ist jedoch anzunehmen, dafs die Pensionsberechtigung auch dann eintritt, wenn der betreffende Beamte sich 10 Jahre im Reichsdienst befunden hat, ohne das fragliche Amt zwei Jahre bekleidet zu haben. Vgl. Thudichum zu § 35, Laband, Staatsrecht Bd. I § 52 S. 481 N. 4, Staatssekretär Dr. Friedberg in der Reichstagssitzung vom 10. Juni 1879 (Sten. Ber. S. 1597) und Abg. Dr. Windthorst in derselben Sitzung (a. a. O. S. 1598). And. Ansicht: Kanngiefser zu § 35 Nr. II 1; Abg. v. Gofsler in derselben Sitzung (a. a. O. S. 1594).

Disciplinarwege entzogen werden[7]; sie geht aufserdem verloren, wenn der Pensionierte in andere Dienste tritt oder ohne Erlaubnis seiner Regierung Aufträge von fremden Staaten annimmt. Nach anderen Gesetzgebungen tritt ein Verlust der Pension überhaupt nicht ein, weder zur Strafe noch aus anderen Gründen. Der Bezug der Pension ruht jedoch, wenn der Pensionierte die deutsche Staatsangehörigkeit verliert oder wieder ein Reichs- bezw. Staatsamt übernimmt. Die Bestimmungen vieler Landesgesetze, dafs derjenige, welcher seinen Wohnsitz in das Ausland verlegt, einen Abzug an seiner Pension erleidet, finden jetzt nur noch auf die Verlegung des Wohnsitzes aufserhalb des Reiches Anwendung[8].

## § 153.

Das Beamtenverhältnis kann auch gegen den Willen des Beamten beendet werden. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Entlassung zulässig sei, ist der Punkt, um welchen sich die geschichtliche Entwicklung der Rechtsgrundsätze über das deutsche Beamtentum im wesentlichen bewegt hat.

I. Unzweifelhaft war immer, dafs eine Entziehung des Amtes durch strafgerichtliche Verurteilung (sogenannte Kassation) stattfinden könne. Im achtzehnten Jahrhundert fand dieser Grundsatz durch zahlreiche strafgesetzliche Bestimmungen eine ausdrückliche Anerkennung[1]. Im übrigen bestand unter den Juristen eine grofse Meinungsverschiedenheit[2]. In früherer Zeit wurde ein willkürliches

---

[7] Die Gesetze bestimmen in der Regel, dafs eine Entziehung der Pension aus denselben Gründen und unter denselben Bedingungen stattfinden könne, unter denen bei aktiven Beamten Dienstentsetzung (durch richterliches Urteil) oder Dienstentlassung (im Disciplinarwege) zulässig sei. Da das deutsche R. St. G. B. eine Entziehung der Pension durch richterliches Urteil nicht kennt, den Verlust derselben auch nicht als mittelbare Folge einer strafgerichtlichen Verurteilung eintreten läfst, so sind alle Bestimmungen der Landesgesetze, welche eine Entziehung durch oder infolge strafrichterlichen Urteils zuliefsen, als aufgehoben zu erachten. Vgl. auch Mandry, Civilrichterlicher Inhalt der Reichsgesetze 4. Aufl. S. 89; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 254. And. Ansicht: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. II S. 66 ff. Dagegen hat das R. St. G. B. die Bestimmungen über die Beamtendisciplin nicht berührt. Eine Aberkennung der Pension auf disciplinärem Wege mufs daher auch ferner für zulässig erachtet werden, und zwar auch in solchen Fällen, wo bereits ein richterliches Urteil gegen den Pensionierten vorliegt, das ihn zu anderweiten Strafen verurteilt hat. Denn die Ausübung der Disciplinargewalt ist auch nach einem vorangegangenen Strafverfahren zulässig, wenn es sich um Strafen handelt, auf welche im gerichtlichen Verfahren nicht erkannt werden konnte (vgl. § 148 S. 475 N. 21). Nur da, wo es eine Disciplin über pensionierte Beamte überhaupt nicht giebt, z. B. in Preufsen und im Deutschen Reiche, bleibt eine nachträgliche Entziehung der Pension ausgeschlossen.

[8] Die Anwendbarkeit auf den Fall der Verlegung des Wohnsitzes in einen andern deutschen Staat ist durch das R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1 ausgeschlossen.

[1] Vgl. z. B. Preufs. A. L. R. T. II Tit. 20.

[2] Vgl. darüber H. A. Zachariä § 143; Rehm in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 576 ff.; Labes ebenda 1889 S. 217 ff.

Entlassungsrecht des Dienstherrn angenommen und thatsächlich häufig ausgeübt. Nur für die Mitglieder des Reichskammergerichtes galt schon im siebzehnten Jahrhundert der Grundsatz, dafs sie nur durch richterliches Urteil ihres Amtes entsetzt werden könnten. Erst sehr viel später gelangte derselbe auch hinsichtlich der Mitglieder des Reichshofrates zur Anerkennung[3]. Im achtzehnten Jahrhundert bildete sich, namentlich unter dem Einflufs des Freiherrn Joh. Ulrich von Cramer, die Theorie aus, dafs jeder Beamte ein festes Recht auf sein Amt habe, welches ihm nur durch richterliches Urteil entzogen werden könne. Diese kam auch in der Praxis der höchsten Reichsgerichte zur Geltung. Dagegen wurde sie von den Landesgesetzgebungen nur in beschränkter Weise, z. B. von der preufsischen, lediglich für Richter, acceptiert[4]. Verwaltungsbeamte konnten dagegen durch einen Beschlufs des Staatsrates entlassen werden, welcher bei denjenigen Beamten, deren Ernennung vom Landesherrn ausging, der landesherrlichen Bestätigung bedurfte[5].

Im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts entstand eine neue Theorie, als deren Hauptvertreter Gönner erscheint. Nach derselben besitzt der Staatsdiener zwar einen festen Anspruch auf seine Besoldung, nicht aber auf sein Amt. Die Entlassung mit Entziehung des Gehaltes ist nur auf Grund eines richterlichen Urteils zulässig. Dagegen kann eine Entlassung mit Belassung des Gehaltes oder einer Pension ohne weiteres durch administrative Verfügung erfolgen[6]. Diese Theorie fand ihren gesetzgeberischen Ausdruck in der bayrischen Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805[7].

Demgegenüber haben andere deutsche Gesetzgebungen, namentlich die preufsische[8], im Laufe dieses Jahrhunderts den Grundsatz zur Durchführung gebracht, dafs Entlassungen der Beamten über-

---

[3] W. C. von 1792 Art. XXIV § 10.

[4] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 17 § 99.

[5] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 10 §§ 98—101.

[6] Gönner §§ 107—110. — Ihm schliefst sich an Pfeiffer, Praktische Ausführungen Bd. I S. 281 ff. und Heffter, Beiträge S. 141 ff. Als gemeines deutsches Recht wird die Gönnersche Theorie vom Reichsgericht (Entscheidungen in Civilsachen Bd. X S. 182 ff.) behandelt. Dieser Anschauung liegt aber eine in der Praxis nicht selten vorkommende Verwechslung von Dogma und Rechtssatz zu Grunde. Vgl. O. Wendt, Rechtssatz und Dogma, in Jherings Jahrbüchern für Dogmatik Bd. XXII S. 299 ff.

[7] Bayr. H. L. Pr. Art. 8—12.

[8] G., das gerichtliche und Disciplinarverfahren gegen Beamte betr., vom 29. März 1844, V., die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle und in Ruhestand betr., vom 10. Juli 1849, V., die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand betr., vom 11. Juli 1849, G., die Dienstvergehen der Richter u. s. w. betr., vom 7. Mai 1851, G., die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten u. s. w. betr., vom 21. Juli 1852. Vgl. Stoelzel, Brandenburg-Preufsens Rechtsverwaltung Bd. II S. 284, 300 ff., 316 ff., 397, 404, 496 ff., 510 ff., 557 ff., 593 ff. 616, 670, 683 ff.

haupt, einerlei, ob mit oder ohne Pension, nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen stattfinden können.

II. Demnach gelten über die Entlassung der Beamten in Deutschland jetzt folgende Grundsätze.

Eine Entlassung durch Verwaltungsverfügung ohne Anspruch auf Pension ist nur bei den provisorisch, auf Widerruf oder Kündigung angestellten Beamten und bei den Personen, welche sich noch im Vorbereitungsdienst befinden, zulässig, vorausgesetzt, dafs erstere nicht durch längeren Dienst oder Bekleiden einer etatsmäfsigen Stelle bestimmte Pensionsansprüche erworben haben.

Die Entlassung der definitiv angestellten Beamten kann entweder zur Strafe oder aus anderen Ursachen erfolgen.

1. Die Entlassung zur Strafe findet entweder kraft eines strafgerichtlichen Urteils, welches im ordentlichen Gerichtsverfahren erlassen wird, oder auf dem Disciplinarwege statt. Die Entziehung öffentlicher Ämter durch strafgerichtliches Urteil, die sogenannte Dienstentsetzung oder Kassation, kommt schon in den älteren Landesstrafgesetzbüchern vor; mit ihr war regelmäfsig die Unfähigkeit verbunden, ein Amt wieder zu erlangen. Das R. St. G. B. kennt ebenfalls in einzelnen Fällen Erkenntnisse auf den Verlust der öffentlichen Ämter[9]; aufserdem kommt die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, welche den Verlust der bekleideten Ämter einschliefst, als Folge anderer Strafen vor. Sie tritt ein bei Zuchthausstrafe, Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter[10]. Durch diese Bestimmungen des Strafgesetzbuches sind alle Vorschriften der Landesgesetze über Dienstentsetzung, ebenso diejenigen Bestimmungen der Landes- und Reichsgesetze, welche den Verlust der Ämter als die unmittelbare Folge der Verurteilung wegen bestimmter Verbrechen oder zu bestimmten Strafen eintreten liefsen[11], aufgehoben worden.

Die Entziehung des Amtes im Wege des Disciplinarverfahrens wird in den Staatsdienergesetzen als Dienstentlassung bezeichnet. Sie hat Verlust des Amtes, Titels, Ranges und des Pensionsanspruches zur Folge, während die Wiederanstellung dadurch nicht ausgeschlossen wird. Auch kann dem Entlassenen vermöge eines besonderen Ausspruches der Disciplinar- oder Anstellungsbehörde ein Teil seiner Pension belassen werden, wenn mildernde Umstände vorliegen oder besondere

---

[9] R. St. G. B. §§ 81, 83, 87—90, 94, 95 (vgl. G. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893 § 11).

[10] R. St. G. B. §§ 31, 33, 35.

[11] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 6, vom 21. Juli 1852 § 7, R. G., betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 § 23.

Dürftigkeit dazu Veranlassung giebt. Die Bestimmungen über die Dienstentlassung sind durch das R. St. G. B. nicht berührt worden. Nach einzelnen neueren Gesetzen kann die Dienstentlassung gegenüber den Mitgliedern gewisser Behörden, welche sonst einem Disciplinarverfahren nicht unterliegen, durch Plenarbeschluſs ausgesprochen werden, wenn dieselben wegen einer entehrenden Handlung zu einer Strafe überhaupt oder wegen irgend einer Handlung zu einer Freiheitsstrafe von bestimmter Dauer verurteilt sind[12].

Der Dienstentlassung geht ein kontradiktorisches Verfahren voraus. Die Entscheidung über dieselbe war, soweit richterliche Beamte in Betracht kamen, schon durch die früheren Landesgesetze meist den Gerichten übertragen worden. Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz hat diesen Grundsatz zu einem gemeinrechtlichen erhoben. Demnach kann jetzt im ganzen Deutschen Reiche die Dienstentlassung der Richter nur durch gerichtliches Urteil ausgesprochen werden[13]. Die Entscheidung über die Dienstentlassung der Verwaltungsbeamten ist dagegen teils den Gerichten[14], teils den Verwaltungsgerichten[15], teils den Verwaltungsbehörden[16], gegen deren Entscheidung aber mitunter die Beschreitung des Rechtsweges nachgelassen ist[17], teils besonderen Disciplinarbehörden, welche sich meist aus richterlichen und Verwaltungsbeamten zusammensetzen[18], übertragen.

---

[12] Preuſs. G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 2 Aug. 1880 § 21, R. G. V. G. § 128.

[13] R. G. V. G. § 8 (vgl. E. G. § 11), Preuſs. G. vom 7. Mai 1851 §§ 18 ff., G. vom 9. April 1879 §§ 2 ff., Bayr. Disc. G. für richterl. Beamte Art. 12 bis 21, Sächs. G. vom 20. März 1880 § 26, Württ. St. D. G. Art. 85, Bad. B. G. § 130, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 16 u. 17, Meckl.-Schwer. und Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 § 8, S.-Weim. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 44, S.-Mein. G. vom 11. Juli 1879 § 13, S.-Alt. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 54, St. D. G. §§ 132, 138, S.-Kob.-Goth. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 48, Braunschw. St. D. G. §§ 46—48, Anh. St. D. G. §§ 126—128, G. vom 10. Juli 1879 Art. IV §§ 6 u. 7, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 11—13, Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 § 15, Reuſs ä. L. G. vom 3. März 1883 § 10, Reuſs j. L. St. D. G. §§ 121, 127, Lipp. St. D. G. §§ 56—58, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 64, Ausf. G. zum R. G. V. G. § 33, Lüb. G. vom 21. April 1879 § 5, Brem. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 58, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 41, Vertrag der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 §§ 5, 6, Els.-lothr. G. vom 13. Febr. 1899 § 10—12. Auch für die richterlichen Militärjustizbeamten fungieren Disciplinargerichte, welche lediglich aus richterlichen Militärjustizbeamten bestehen (R. G. vom 1. Dez. 1898 §§ 7—11).

[14] Bayr. Ed. §§ 9 u. 10, Lipp. G. vom 6. Jan. 1887.

[15] Preuſs. G. über die allgemeine Landesverwaltung §§ 32 und 39 (gewählte Mitglieder der Bezirks- und Kreisausschüsse), Zust. G. vom 1. Aug. 1883 §§ 20 und 36 (Gemeindebeamte), G. vom 8. Mai 1889, Hess. G. vom 21. April 1880 Art. 18, S.-Mein. St. B. G. Art. 60.

[16] Preuſs. G. vom 21. Juli 1852 § 24, Bad. B. G. §§ 101, 102, S.-Weim. St. D. G. § 46, S.-Alt. St. D. G. §§ 73—75, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 47, Lüb. B. G. §§ 52—54.

[17] S.-Weim. St. D. G. § 46, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 47.

[18] Preuſs. G. vom 21. Juli 1852 §§ 24 ff. (Disciplinarhof für solche Beamte, deren Anstellung entweder vom König oder von den Ministern ge-

2. Abgesehen von der strafrechtlichen und disciplinären Entziehung des Amtes bestehen in Deutschland zwei Systeme nebeneinander. Nach dem einen kann die Entlassung mit Gewährung von Pension nach Ermessen der Verwaltungsbehörde erfolgen[19]. Nach dem anderen, in den meisten deutschen Staaten herrschenden Systeme kann die zwangsweise Versetzung eines Beamten in Ruhestand nur aus gesetzlichen Gründen stattfinden. Solche gesetzliche Gründe sind nach einigen Gesetzgebungen nur physische und geistige Dienstunfähigkeit des Beamten[20], nach anderen auch die Erreichung eines bestimmten Lebens- oder Dienstalters[21]. Auf Pension hat der zwangsweise in

---

nehmigt oder bestätigt wird, der Rekurs von demselben geht an das Staatsministerium). Sächs. G. vom 3. Juni 1876 §§ 19, 24, 28, G. vom 23. August 1878, Württ. St. D. G. Art. 83 u 84, Bad. B. G. §§ 101, 102, Old. St. D. G. Art. 70—79, G. vom 9. Jan. 1897, Braunschw. St. D. G. § 97, G. vom 1. April 1890 § 5, Anh. St. D. G. §§ 75 u. 76, Schw.-Sondh. G. vom 23 Jan. 1880 §§ 13 u. 14, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 §§ 9—11, Reufs j. L. St. D. G. §§ 62—64, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 64, Lüb. B. G. §§ 52—54, Brem. B. G. §§ 91—94, Hamb. Disc. u. Pens. G. § 10. — Auch das R. B. G. überweist die Entscheidung über Dienstentlassung an Disciplinarkammern, welche aus 7 Mitgliedern bestehen, von denen der Präsident und drei Mitglieder sich in einer richterlichen Stellung befinden (§§ 86—89). Der Rekurs geht an den Disciplinarhof, welcher aus elf Mitgliedern besteht, von denen der Präsident und fünf Mitglieder dem Reichsgericht, vier Mitglieder dem Bundesrat angehören müssen (§ 91, R. G., betr. den Übergang von Geschäften auf das Reichsgericht, vom 16. Juni 1879). Für die Militärbeamten, welche nur einen Militärvorgesetzten haben, werden besondere Disciplinarkommissionen gebildet (§§ 121—123); für die s. g. Landesbeamten der Schutzgebiete besteht eine Disciplinarkammer und ein Disciplinarhof, beide mit dem Sitz in Berlin, deren Mitglieder vom Kaiser ernannt werden (V. vom 9. Aug. 1896 Art. 9). Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 231 S. 145. Besondere Bestimmungen über das Disciplinarverfahren gegen Professoren der Universität Strafsburg im Elsafs-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 §§ 6, 7.

[19] Bayr. Ed. §§ 9 u. 10, Hess. G. G. vom 27. Nov. 1874 Art. 2, vom 26. März 1897 Art. 1. Diese Grundsätze haben also nur eine sehr beschränkte Geltung. Trotzdem kann man immer noch von zwei Systemen sprechen. Dafs beide Systeme „gleichwertig“ seien, habe ich nicht behauptet, die darauf bezügliche Bemerkung O. Mayers a. a. O. S. 229 N. 25 ist daher unzutreffend. Ich habe auch niemals verkannt, dafs das bayrische Recht die Theorie Gönners zum Gesetz erhoben hat, dies vielmehr selbst ausdrücklich bemerkt (vgl. oben S. 490). Die weitere Behauptung desselben Schriftstellers, dafs die Bestimmung des hessischen Gesetzes vom 27. Nov. 1874 nur eine „Zur-Verfügung-Stellung“ bedeute, ist ebenfalls nicht richtig. Dasselbe spricht ausdrücklich von „Versetzung in Ruhestand“.

[20] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 56, vom 3. Juli 1875 § 23, Bayr. Disc. G. für richterl. Beamte Art. 71, Braunschw. St. D. G. § 116, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 65, Wald. St. D. G. § 47, Brem. B. G. §§ 144, 145, Hamb. Disc.- u. Pens.-G. § 32. — R. G., betr.. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 § 25, R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 § 43, R. G. V. G. § 131, R. G. vom 1. Dez. 1898 §§ 34, 35.

[21] Preufs. G. vom 26. Juli 1852 § 88, vom 31. März 1882 § 30, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 §§ 7, 11, Württ. St. D. G. Art. 29, Bad. B. G. §§ 126, 127, Meckl.-Schw. und Meckl.-Strel. V. vom 25. April 1879 § 1, S.-Weim.

Ruhestand versetzte Beamte unter denselben Voraussetzungen wie der freiwillig resignierende Anspruch. Zur Feststellung der Dienstunfähigkeit findet ein besonderes Verfahren statt. Die richterlichen Beamten können in allen deutschen Staaten nur aus den gesetzlich bestimmten Gründen unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen kraft richterlichen Beschlusses in Ruhestand versetzt werden. Dieser Grundsatz, der schon früher durch die meisten Landesgesetzgebungen aufgestellt war, ist durch das R. G. V. G. zu einem gemeinrechtlichen erhoben worden [22]. Nur bei einer Veränderung in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke können unfreiwillige Entfernungen vom Amte unter Belassung des vollen Gehaltes durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden [23].

Das freie Entlassungsrecht des Monarchen hinsichtlich der Minister ist überall anerkannt, sei es nun, daſs sie bei ihrer Entlassung als in Ruhestand tretend oder als zur Disposition stehend angesehen werden [24].

### 5. Stellung zur Disposition. Versetzung. Suspension.

### § 154.

1. Die Stellung zur Disposition unterscheidet sich von der Versetzung in Ruhestand dadurch, daſs mit derselben zwar das Amt, welches der Beamte bekleidet, für ihn aufhört, nicht aber das Beamtenverhältnis überhaupt. Der öffentliche Dienst bleibt auch ferner sein Lebensberuf, nur die thatsächliche Ausübung desselben wird suspendiert. Die Stellung zur Disposition kommt daher nur bei Berufsbeamten vor. Der zur Disposition gestellte Beamte hat die Verpflichtung, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten, er behält alle Pflichten des Beamten, welche nicht mit der aktiven Dienstführung zusammenhängen, und unterliegt der Beamtendisciplin. Der Staat gewährt ihm fortdauernd seinen Lebensunterhalt, nicht in der Form von Pension, sondern in der Form von Wartegeld. Dasselbe ist in der Regel höher bemessen als die Pension; die Beamten jedoch, welche als Pension

---

St. D. G. § 35, S.-Mein. St. B. G. Art. 26, 29, S.-Alt. St. D. G. §§ 51—57, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 36, Old. St. D. G. Art. 55, Braunschw. St. D. G. §§ 126, 127, Anh. St. D. G. § 54, G. vom 10. Juli 1879 Art. 1, Schw.-Sondh. St. D. G. § 35, Schw.-Rud. St. D. G. § 35, Reuſs ä. L. St. D. G. § 20, Reuſs j. L. St. D. G. § 34, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 35, Lüb. G. vom 15. Juni 1885 §§ 1, 2, 17, R. B. G. §§ 60 u. 61 (R. G. vom 21. April 1886), Elsaſs-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 § 2, Elsaſs-Lothr. G. vom 13. Febr. 1899 § 39. Nach letzterem G. § 47 tritt ein Richter mit 70 Jahren kraft Gesetzes in Ruhestand.

[22] R. G. V. G. §§ 8 u. 131. Vgl. auch R. Mil. Str. G. O. §§ 81, 96.

[23] R. G. V. G. §§ 8 u. 131.

[24] Frei entlaſsbar ist auch der Statthalter von Elsaſs-Lothringen (R. G. vom 4. Juli 1879 § 1).

einen höheren Betrag beanspruchen könnten, erhalten mindestens denselben Betrag als Wartegeld.

Nicht alle Gesetzgebungen kennen den Unterschied zwischen Versetzung in Ruhestand und Stellung zur Disposition. Diejenigen, bei welchen derselbe nicht existiert, betrachten meist auch die pensionierten Beamten fortdauernd als Beamte und legen ihnen die Verpflichtung auf, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten[1].

Die Stellung zur Disposition erfolgt durch Verfügung des Landesherrn und der höheren Verwaltungsbehörden. Nach einigen Gesetzgebungen liegt sie ganz in deren Ermessen[2], nach anderen darf sie nur aus gesetzlich bestimmten Gründen und gegenüber gewissen Kategorieen von Beamten in Anwendung gebracht werden[3].

In einigen Staaten wird das Verhältnis der abgetretenen Minister als ein Stehen zur Disposition aufgefafst, oft mit der Ver-

---

[1] Z. B. Braunschw. St. D. G. § 131. In Bayern wird zwischen Entlassung für immer (Dimission) und für gewisse Zeit (Quiescierung) unterschieden (Ed. § 19). Nur der Quiescierte hat die Verpflichtung, wieder in den Staatsdienst einzutreten (§ 25). Aber es besteht kein Unterschied zwischen Pension und Wartegeld. Sowohl der dimittierte als der quiescierte Staatsdiener erhält lediglich seinen Standesgehalt.

[2] Ganz unbeschränkt ist die Befugnis des Landesherrn zur Dispositionsstellung in S.-Altenburg (St. D. G. § 30) und Reufs ä. L. (St. D. G. § 25), doch behalten im ersten Staate die zur Disposition gestellten Staatsdiener mit Ausnahme der Minister ihren vollen Gehalt. — Ziemlich willkürlich erscheint die Befugnis aber auch da, wo in den Gesetzen zwar bestimmte Gründe aufgestellt sind, aufser diesen aber auch die Rücksicht auf die Verwaltung für genügend erachtet wird, um eine Stellung zur Disposition zu rechtfertigen. Sächs. St. D. G. § 19, S.-Weim. St. D. G. § 25, S.-Mein. St. B. G. Art. 19, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 26, Old. St. D. G. Art. 47, Anh. St. D. G. § 28, Schw.-Sondh. St. D. G. § 25, Schw.-Rud. St. D. G. § 25, Lipp. St. D. G. § 20, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 27. — In Bayern ist die Quiescierung ebenso frei wie die Dimission (Ed. § 19).

[3] Das Vorhandensein bestimmter gesetzlicher Gründe, als welche namentlich Veränderungen in der Behördenorganisation und längere Krankheit, welche eine Wiedergenesung nicht ausschliefst, erscheinen, verlangen das Württ. St. D. G. Art. 22, das Bad. B. G. § 33, das Reufs j. L. St. D. G. § 25, das Wald. St. D. G. § 39, das Brem. B. G. § 34, das Lüb. B. G. § 29 (vgl. G. vom 19. Dez. 1898), das Hamb. Disc.- u. Pens.-G. § 41. — Das Recht der Dispositionsstellung gewisser Beamten, namentlich solcher, deren Übereinstimmung mit der Regierungspolitik notwendig erscheint, ist namentlich in der preufsischen Gesetzung (V. vom 14. Juni und 24. Okt. 1848, G. vom 21. Juli 1852 § 87) ausgebildet worden und von da in die badische (B. G. § 33) und die des Deutschen Reiches übergegangen. (R. B. G. §§ 24 bis 25.) Über die analoge Ausdehnung dieser Bestimmungen vgl. die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 10. Juni 1879, namentlich die Ausführungen der Abgeordneten v. Gofsler (Sten. Ber. S. 1593) und Dr. Lasker (a. a. O. S. 1599), sowie Perels und Spilling a. a. O. S. 56. R. G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes, vom 27. Juni 1873 § 3, R. G. V. G. § 150, Elsafs-Lothr. G. vom 23. Dez. 1873 Art. II, R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung von Elsafs-Lothringen, vom 4. Juli 1879 § 6, R. G. vom 28. April 1886, vom 31. Mai 1887 § 2, R. G. für Elsafs-Lothringen vom 4. Juli 1887 §§ 3, 4, V. vom 9. Aug. 1896 Art. 11.

pflichtung, auch eine dem Ministerposten zunächst stehende Stellung zu übernehmen [4].

Richter können in vielen Staaten überhaupt nicht zur Disposition gestellt werden. In denjenigen, in welchen eine Dispositionsstellung derselben zulässig ist, darf sie nach den Bestimmungen des R. G. V. G. nur aus gesetzlich bestimmten Gründen durch richterlichen Beschluſs erfolgen [5].

Da der zur Disposition gestellte Beamte fortdauernd der Disciplinargewalt unterworfen bleibt, so kann auf disciplinärem Wege Verlust des Titels, Wartegeldes und Pensionsanspruches gegen ihn erkannt werden. Auſserdem tritt ein Verlust dieser Ansprüche infolge gewisser Handlungen ein, welche ihm entweder den Wiedereintritt in den Dienst unmöglich machen oder seine Absicht anzeigen, nicht wieder einzutreten. Solche Handlungen sind die ausdrückliche Weigerung, ein ihm angetragenes Amt zu übernehmen, die Annahme einer Anstellung oder eines Auftrages seitens einer auswärtigen Regierung, die Verlegung des Wohnsitzes auſserhalb des Reichsgebietes oder die Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit.

2. Die Versetzung [6] eines Beamten in ein anderes Amt erfolgt entweder mit oder gegen seinen Willen. Eine unfreiwillige Versetzung kann den Charakter der Strafversetzung haben, d. h. eine Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Range oder geringerem Gehalte sein. Eine solche ist nur im Wege des Disciplinarverfahrens möglich und an dieselben Bedingungen und Formen geknüpft wie die Dienstentlassung. Im übrigen dürfen bei Verwaltungsbeamten Versetzungen in ein Amt von gleichem Range und Gehalt aus Rücksichten des Dienstes stattfinden [7]. Richter dagegen können nach dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz nur aus gesetzlich bestimmten Gründen unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen kraft richterlicher Entscheidung versetzt werden [8]. Durch Landesgesetze sind die Formen, die Gründe der Versetzung und die zur Entscheidung kompetenten

---

[4] Sächs. St. D. G. § 9, Bad. B. G. § 32, S.-Weim. St. D. G. § 32, S.-Mein. St. B. G. Art. 19, S.-Alt. St. D. G. § 33, S.-Kob.-Goth. G. vom 29. April 1865, Old. St. D. G. Art. 51, Schw.-Sondh. St. D. G. § 32, Schw.-Rud. St. D. G. § 32, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 34.

[5] R. G. V. G. § 8.

[6] Meves, Art. „Versetzung“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1077 ff.

[7] Preuſs. G. vom 21. Juli 1852 § 87, Bayr. Ed. § 20, Sächs. St. D. G. § 9. Württ. St. D. G. Art. 19, Bad. B. G.. § 5, Hess. Ed. Art. 16, S.-Weim. St. D. G. § 23, S.-Mein. St. B. G. Art. 17, S.-Alt. St. D. G. § 27, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 24, Braunschw. St. D. G. § 27, Old. St. D. G. Art. 44, Anh. St. D. G. § 23, Schw.-Sondh. St. D. G. § 23, G. vom 13. Febr. 1860 § 47, Schw.-Rud. St. D. G. § 23, Reuſs ä. L. St. D. G. § 8, Reuſs j. L. St. D. G. § 23, Lipp. St. D. G. § 23, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 24, Wald. St. D. G. § 29, Lüb. B. G. § 28, Brem. B.G. § 33.

[8] R. G. V. G. § 8. Vgl. auch R. Mil. Str. G. O. §§ 81, 96, R. G. vom 1. Dez. 1898 §§ 32, 33.

Behörden näher bestimmt worden. Die Gründe, aus denen eine Versetzung von Richtern stattfinden darf, sind namentlich: Veränderungen in der Organisation der Gerichte, die Entstehung eines nahen Schwägerschaftsverhältnisses zu einem anderen Mitgliede desselben Gerichtes, das Interesse der Rechtspflege, namentlich das Vorhandensein von Umständen, welche eine gedeihliche Wirksamkeit des Richters an dem betreffenden Orte als unmöglich erscheinen lassen. Bei Organisationsveränderungen dürfen Versetzungen von Richtern auch durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden[9].

Der versetzte Beamte hat Anspruch auf Vergütung der Umzugskosten, in der Regel jedoch nur in dem Falle unfreiwilliger Versetzung, also dann nicht, wenn die Versetzung auf seinen eigenen Antrag erfolgt. Aufserdem kommt häufig die Bestimmung vor, dafs der Beamte, wenn er in eine besser dotierte Stelle versetzt wird, sich die Besoldungserhöhung des ersten Jahres oder Halbjahres auf die Umzugskosten mufs anrechnen lassen. Bei der Strafversetzung findet oft kein Ersatz der Umzugskosten statt.

3. Suspension heifst die zeitweilige Enthebung eines Beamten von der Ausübung seiner amtlichen Funktionen. Die Suspension kommt in zweifacher Anwendung vor: a) als Strafe, welche im Disciplinarverfahren ausgesprochen werden kann[10]. In diesem Falle ist mit derselben in der Regel eine völlige Entziehung des Gehaltes für die Dauer der Suspension verbunden; b) als provisorische Mafsregel, welche gegen einen Beamten verhängt wird, der sich in einer gerichtlichen oder disciplinarischen Untersuchung befindet. Diese Suspension tritt entweder kraft Gesetzes ein, namentlich wenn eine Untersuchungs- oder Strafhaft gegen den Beamten ausgesprochen ist oder wenn ein nicht rechtskräftiges Erkenntnis auf Amtsverlust oder Dienstentlassung vorliegt[11]. Oder sie mufs durch einen besonderen Beschlufs aus-

---

[9] R. G. V. G. § 8, E. G. § 21.

[10] Hess. Ed. vom 12. April 1820 Art. 24 u. 25, S.-Weim. St. D. G. § 22, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 23, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 18, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4, Reufs j. L. St. D. G. § 22, Wald. St. D. G. § 73.

[11] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 44, vom 21. Juli 1852 § 48, G. vom 3. Juli 1875 § 22, Bayr. E. G. zum R. St. G. B. vom 26. Dez. 1871 Art. 160, Disc. G. für richterl. Beamte Art. 59, Sächs. G. vom 20. März 1880 § 47, Württ. St. D. G. Art. 108, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 58, G. vom 21. April 1880 Art. 39, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 § 38, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 § 40, S.-Alt. St. D. G. §§ 104, 105, Braunschw. St. D. G. §§ 81, 106, Anh. St. D. G. § 98, G. vom 10. Juli 1879 Art. V § 1, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 32, G. vom 23. Jan. 1880 § 38, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 41, Reufs j. L. St. D. G. § 93, Lipp. St. D. G. § 75, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 81, Brem. B. G. §§ 126, 127, Lüb. B. G. §§ 80 u. 81, G. vom 21. April 1879 § 25, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 61, Disc.- u. Pens.-G. § 29, Vertrag der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 25. — R. B. G. § 125, R. G., betr. die Errichtung eines obersten

gesprochen werden, welcher in den eben erwähnten Fällen in der Regel obligatorisch, bei Einleitung eines gerichtlichen oder Disciplinarverfahrens dagegen meist fakultativ ist[12]. Nach dem R. G. V. G. können derartige Beschlüsse über Richter nur durch die Gerichte gefafst werden, dagegen wird die Suspension kraft Gesetzes durch dasselbe nicht berührt[13]. Bei der Suspension als provisorischer Mafsregel wird ein Teil des Gehaltes vorläufig zurückbehalten und bei einer etwaigen Freisprechung nachgezahlt. Nur die Stellvertretungs- und Gerichtskosten dürfen von diesem Betrage abgezogen werden, wenn der Beamte zwar nicht zum Amtsverlust oder zur Dienstentlassung verurteilt, aber doch auch nicht völlig freigesprochen wird. In einigen Ländern bezw. bei einzelnen Behörden äufsert die Suspension keinen Einflufs auf die Gehaltsverhältnisse[14].

Wenn Gefahr im Verzuge ist, so kann auch schon vor erfolgter Suspension Beamten, namentlich Verwaltungsbeamten, die Ausübung der Amtsfunktionen seitens des Vorgesetzten untersagt werden. Auf den Bezug des Gehaltes hat eine derartige Mafsregel keinen Einflufs[15].

---

Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 § 25, R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 § 43, R. G. V. G. § 129, R. G. vom 1. Dez. 1898 § 30, Els.-lothr. G. vom 13. Febr. 1899 § 30.

[12] Preufs. G. vom 7. Mai 1851 § 46, vom 21. Juli 1852 § 50, vom 3. Juli 1875 § 22, Bayr. Disc. G. für richterl. Beamte Art. 60, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 37, Württ. St. D. G. Art. 110, Bad. B. G. §§ 125, 130, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 58, G. vom 21. April 1880 Art. 39, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 § 39, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 § 37, S.-Weim. Nachtr. zum St. D. G. vom 9. Nov. 1870, vom 27. Febr. 1872 § 2, S.-Mein. St. B. G. Art. 81—84, S.-Alt. St. D. G. §§ 106, 139, 140, S.-Kob.-Goth. St. D. G. § 50, Anh. G. vom 10. Juli 1879 Art. V § 2, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 34, G. vom 23. Jan. 1880 § 40, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858, § 41, G. vom 1. Mai 1879 §§ 30 u. 31, Reufs ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 2, Reufs j. L. St. D. G. § 95, Anh. St. D. G. § 100, Braunschw. St. D. G. §§ 83, 106, Old. St. D. G. Art. 80 u. 82, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 82, Brem. B. G. § 106, Wald. St. D. G. §§ 32 u. 33, Lüb. B. G. § 82, G. vom 21. April 1879 § 25, Brem. B. G. § 128, Hamb. Ausf. G. zum R. G. V. G. § 61, Disc. u. Pens. G. § 29. Vertrag der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 25. — R. B. G. § 127, R. G. vom 12. Juli 1869 § 25, R. G. vom 6. Juni 1870 § 43, R. G. V. G. § 129, V. vom 9. Aug. 1896 Art. 10 R. G. vom 1. Dec. 1898 § 30, Els.-lothr. G. vom 13. Febr. 1899 §§ 31, 32.

[13] R. G. V. G. § 8.

[14] Preufs. G. vom 3. Juli 1875 bezw. 2. August 1880 § 2, Hess. G. vom 21. Mai 1879 Art. 60, Meckl.-Schwer. V. vom 22. April 1879 §§ 41 und 42, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 §§ 39 u. 40, Hamb. Disc. und Pens. G. § 29, R. G. vom 12. Juni 1869 § 25, R. G. vom 6. Juni 1870 § 43, R. G. V. G. § 129, R. G. vom 1. Dez. 1898 § 30.

[15] Preufs. G. vom 31. Juli 1852 § 54, Württ. St. D. G. Art. 114, S.-Mein. St. B. G. Art. 86, S.-Alt. St. D. G. § 110, Braunschw. St. D. G. § 106, Anh. St. D. G. § 104, Schw.-Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 § 42, Schaumb.-Lipp. St. D. G. § 86, Reufs j. L. St. D. G. § 99, Lüb. B. G. § 86, Brem. B. G. § 132. — R. B. G. § 131, V. vom 9. Aug. 1896 Art. 10 R. G. vom 1. Dez. 1898 § 30.

# Drittes Buch.

# Die Funktionen.

---

## Erster Abschnitt.

## Die Gesetzgebung.

### I. Begriff und Wesen der Gesetzgebung[1].

### § 155.

I. Die staatlichen Funktionen scheiden sich ihrem materiellen Gehalte nach in Gesetzgebung, Rechtspflege, (Justiz) und Verwaltung[2]. Im konstitutionellen Staate sind für die Ausübung jeder dieser Funktionen besondere Organe berufen. Die gesetzgeberischen Befugnisse werden vom Monarchen unter Mitwirkung der Volksvertretung ausgeübt, die Verwaltungsfunktionen von dem Monarchen, den Verwaltungsbehörden und den Kommunalverbänden, die richterlichen Thätigkeiten von den Gerichten. Die Verteilung der Befugnisse unter die gedachten Organe hat aber thatsächlich nicht in der prinzipiellen Weise stattgefunden, wie sie bei der Begründung der konstitutionellen Ver-

---

[1] v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 241 ff. Meine Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VIII S. 1 ff. E. Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag. I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berlin und Leipzig 1886; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887; G. Prazák, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen, im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 441 ff.; Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechtes, im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 1 ff. Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayrischem Staatsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 817 ff.; auch im Separatabdruck, München und Leipzig 1889; G. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatze und formellen Gesetz, Leipzig 1891; Bornhak, Art. „Gesetz" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 578 ff., Art. „Verordnung" ebenda Bd. II S. 696 ff.; Zorn in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 301 ff., 1889 S. 344 ff.; A. Thon im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 149 ff.; Fricker, Gesetz und Budget, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. L S. 381 ff.; M. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preufsen (Staats- und verwaltungsrechtliche Abhandlungen von Brie Heft I), Breslau 1898; Žolger, Österreichisches Verordnungsrecht, Innsbruck 1898.

[2] Über diese Begriffe vgl. § 8 S. 22 ff.

fassungen in Aussicht genommen war. Sie ist aus praktischen Gründen vielfach durchbrochen worden. Die gesetzgebenden Organe üben gewisse Funktionen aus, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungsthätigkeiten, die Verwaltungsorgane solche, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als gesetzgeberische charakterisieren. Den Gerichten sind gewisse Verwaltungsgeschäfte, den Verwaltungsorganen gewisse Befugnisse der Rechtsprechung übertragen. So haben sich neben den materiellen Begriffen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege noch formelle Begriffe entwickelt. Bei ihnen kommt es nicht auf den sachlichen Inhalt der betreffenden Thätigkeiten, sondern auf die Formen an, in denen sie auftreten, insbesondere auf die Organe, von denen sie vollzogen werden. Gesetz im formellen Sinne bedeutet jede Anordnung, welche von den gesetzgebenden Organen ausgeht, in den Formen der Gesetze zu stande kommt und in der Gesetzsammlung verkündigt wird[3], Verwaltungsakt im

---

[3] Der Unterschied von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinne war schon im römischen Recht von Bedeutung. Vgl. A. Pernice, Formelle Gesetze im römischen Recht, in den Festgaben für Gneist S. 99 ff. Über die Entwicklung des Gesetzesbegriffes im modernen europäischen Staatsrecht vgl. Jellinek a. a. O. S. 1 ff. Der Unterschied der beiden Bedeutungen des Wortes Gesetz ist in Deutschland zuerst von Paul Pfizer hervorgehoben (Jellinek a. a. O. S. 113). Auf die neuere deutsche Staatsrechtswissenschaft sind von entscheidendem Einfluſs gewesen die Ausführungen von Laband, Das Budgetrecht der preuſsischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, S. 5 ff., vgl. auch Staatsrecht Bd. I § 56 S. 540 ff., Bd. II S. 988 ff., in Marquardsens Handbuch S. 75 ff., 85 ff. Nach seinem Vorgange ist die Unterscheidung der Gesetze im materiellen und im formellen Sinne von dem gröſsten Teil der Schriftsteller anerkannt worden. Vgl. Jellinek a. a. O. S. 226 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 169 S. 9 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 184 S. 519; E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1157 ff.; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechtes Bd. I S. 124; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 144 S. 379 ff.; Proebst in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 287 ff.; v. Stengel, Organisation der preuſsischen Verwaltung S. 7 ff.; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 25; meine Abhandlung über den Begriff des Gesetzes S. 10 ff.; Seligmann a. a. O. S. 1 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 306 ff., in Marquardsens Handbuch S. 118, 120; Prazák a. a. O. S. 441 ff.; Brie a. a. O. S. 11 ff.; Dyroff a. a. O. S. 2; Trieps, Reich und Bundesstaaten S. 188; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 170 ff.; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 129; O. Mayer; Deutsches Verwaltungsrecht S. 6; Anschütz, Kritische Studien; Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 70 ff., der allerdings den Begriff des formellen Gesetzes weit enger faſst, als dies von der herrschenden Lehre geschieht. Gegen die Unterscheidung haben sich erklärt: v. Martitz in der N. 1 angeführten Abhandlung über den Begriff des Gesetzes; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 404 ff., Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 11 N. 1, Annalen 1885 S. 304 ff., 1889 S. 349 ff.; Kloeppel in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. LII S. 180, Gesetz und Obrigkeit, Leipzig 1891, S. 88 ff.: A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1884, S. 13; Haenel a. a. O. S. 275 ff.; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. II S. 81 N. 5; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 475 ff., in v. Stengels Wörterbuch S. 579, Allgemeine Staatslehre S. 165; Gumplowicz, Österreich. Staatsrecht S. 16.

formellen Sinne jeden staatlichen Akt, der von den Verwaltungsbehörden vorgenommen wird, Justizakt jeden Akt der Gerichte.

II. Gesetz im materiellen Sinne ist demnach jede von den Organen eines Gemeinwesens ausgehende rechtsverbindliche Anordnung, welche allgemeine oder abstrakte Vorschriften enthält. Den Gegensatz zum Gesetz in diesem Sinne bildet die Verfügung, welche die Regelung individueller oder konkreter Angelegenheiten zum Gegenstande hat[4].

Die Gesetzgebung besteht teils im Erlafs neuer, teils in der Abänderung und der Aufhebung bestehender Normen, teils in authentischer Interpretation. Letztere erscheint zwar formell als die Auslegung eines Gesetzes, aber sie ist nicht wie die doktrinelle Interpretation an logische Schlufsfolgerungen gebunden und daher im stande, neues Recht zu schaffen.

Bei der Betrachtung der Gesetzgebung sind verschiedene Arten derselben zu unterscheiden.

1. Unter Gesetzgebung im weiteren Sinne versteht man die rechtserzeugende Thätigkeit jedes Gemeinwesens. Im engeren Sinne bezeichnet man mit Gesetzgebung nur die rechtserzeugende Thätigkeit des Staates, während die der Vereine und Korporationen im Staate Autonomie genannt wird. Die Autonomie ist demnach eine Art der Gesetzgebung[5]. Während die Autonomie in früherer Zeit für die Rechtserzeugung von grofser Bedeutung war, ist sie neuerdings hinter der gesetzgeberischen Thätigkeit des Staates mehr und mehr zurückgetreten. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf die Regelung der eigenen Organisation der Korporationen sowie der rechtlichen Stellung der Mitglieder zu denselben. Die Ordnung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Privaten zu einander ist dagegen ausschliefslich Sache des Staates geworden. Die Staatsgesetzgebung ist der Autonomie übergeordnet, letztere darf sich nur innerhalb der von der ersteren gezogenen Schranken bewegen.

Die Kirche stand im Mittelalter dem Staate als gleichberechtigtes Gemeinwesen zur Seite und nahm auch hinsichtlich der Rechtserzeugung eine ihm durchaus analoge Stellung ein.

---

[4] Unter den Begriff der Verfügung fallen, wie Haenel a. a. O. S. 134 vollkommen zutreffend bemerkt, sowohl die sogenannten Individualgesetze, d. h. Regelungen individueller Thatbestände durch einen Akt der gesetzgebenden Organe, als Handlungen der Verwaltungsbehörden, welche nach Mafsgabe oder in Ermächtigung eines allgemeinen Rechtssatzes ergehen. Die Zusammenfassung dieser beiden Gruppen von staatlichen Akten, welche Haenel für unzulässig hält, rechtfertigt sich dadurch, dafs beide einen gleichartigen Inhalt haben. Der Inhalt einer Eisenbahnkonzession ist derselbe, mag sie vom König von Preufsen im Verwaltungswege oder vom Bundesrat und Reichstag in den Formen der Reichsgesetzgebung erteilt werden.

[5] Vgl. auch Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 54 S. 497.

Dieses Verhältnis hat sich seit der Reformation vollständig geändert, die Kirchen sind der Hoheit des Staates ebenso wie andere Korporationen unterworfen worden. Auch die rechtserzeugende Thätigkeit der Kirchen mufs die von der Staatsgesetzgebung gezogenen Schranken beobachten. Sie hat den Charakter der Autonomie. Trotzdem bezeichnet man sie in Berücksichtigung der hervorragenden Bedeutung der Kirchen und der in ihnen bestehenden ausgebildeteren Herrschaftsverhältnisse häufig ebenfalls mit dem Ausdruck „Gesetzgebung“ und versteht unter Autonomie nur die Rechtserzeugung der kleineren Korporationen und Verbände in der Kirche (Gemeinden, Kapitel, Klöster u. s. w.).

Innerhalb des politischen Organismus fällt die rechtserzeugende Thätigkeit der Kommunalverbände unter den Begriff der Autonomie, während die vom Staate entwickelte rechtserzeugende Thätigkeit als Gesetzgebung im engeren Sinne erscheint[6]. Die autonomische Thätigkeit der Kommunalverbände ist der staatlichen Gesetzgebung in allen Beziehungen untergeordnet. Sie hat die erforderliche Darstellung bereits bei der Behandlung der Kommunalverbände gefunden[7] und bleibt daher hier aufser Betracht.

2. In bundesstaatlichen Verhältnissen besteht ein Unterschied zwischen Bundes- (Reichs-) und Staats-(Landes-)gesetzgebung. Die Gesetze der Einzelstaaten sind den Bundesgesetzen untergeordnet; da aber der Bund nur eine beschränkte Herrschaft besitzt, so bezieht sich die Unterordnung lediglich auf die Gebiete der Bundeskompetenz. Auch im deutschen Staatsrecht ist zwischen Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung zu unterscheiden[8].

---

[6] Die Landesgesetzgebung der österreichischen Kronländer und Elsafs-Lothringens fällt nicht unter den Begriff der Provinzialautonomie, auch dann nicht, wenn man die betreffenden Länder als Provinzen bezeichnet. Bei den autonomischen Festsetzungen einer Provinz sind lediglich die Provinzialorgane thätig, bei den angegebenen Landesgesetzen findet dagegen ein Zusammenwirken von staatlichen, bezw. Reichsorganen mit Provinzialvertretungen statt. Man kann dieselben daher zwar als Provinzialgesetze bezeichnen, aber doch nur in dem Sinne, dafs ihr Geltungsbereich auf die Provinz beschränkt ist. Sie beruhen nicht auf dem Willen der Provinz, sondern auf dem des Staates, haben also nicht den Charakter von provinziellen, sondern von staatlichen Akten.

[7] Vgl. § 109 ff.

[8] Laband, Staatsrecht des Deutsches Reiches Bd. I § 54 S. 498 bezeichnet auch die Staatsgesetzgebung der Einzelstaaten im Bundesstaate als Autonomie. Ihm schliefsen sich Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 111 und P. Hensel, Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 22, an. Diese Bezeichnung widerspricht jedoch einem hergebrachten Sprachgebrauch. Auch darf nicht übersehen werden, dafs die Landesgesetzgebung der deutschen Einzelstaaten bedeutende Verschiedenheiten von der Autonomie der Kommunalverbände aufweist. Während diese der Staatsgesetzgebung unbedingt untergeordnet ist, besteht die Unterordnung der Landesgesetzgebung unter die Reichsgesetzgebung nur auf den Gebieten der Reichskompetenz. Während die auto-

3. Im konstitutionellen Staate unterscheidet man Gesetze und Verordnungen. Gesetze sind diejenigen allgemeinen Anordnungen, welche unter Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden. Unter diesen Gesetzen nehmen die Grundgesetze oder Verfassungen eine besonders hervorragende Stellung ein. Grundgesetz oder Verfassung heiſst diejenige Urkunde, welche die Grundzüge der öffentlichen Rechtsordnung enthält und für deren Abänderung erschwerende Formen bestehen. Ihr gegenüber werden alle anderen Gesetze als einfache Gesetze bezeichnet. Verordnungen dagegen sind diejenigen allgemeinen Anordnungen, welche, ohne daſs dabei eine Mitwirkung der Volksvertretung stattfindet, lediglich von den Organen der Regierung ausgehen. Die Verfassungen bilden eine Schranke für die Ausübung der Gesetzgebung, die Gesetze für die Ausübung der Verordnungsgewalt. Einfache Gesetze dürfen der Verfassung, Verordnungen den Gesetzen nicht widersprechen.

III. Gesetz im formellen Sinne ist jeder Akt der gesetzgebenden Organe, der in den für die Gesetze vorgeschriebenen Formen zu stande kommt und verkündigt wird. Die Entstehung der Gesetze im formellen Sinne ist daher genau dieselbe wie die der Gesetze im materiellen Sinne, vorausgesetzt, daſs der letztere Begriff in der engeren konstitutionellen Bedeutung, also im Gegensatz zu Verordnungen gebraucht wird. Die Gesetze im formellen Sinne stehen den Gesetzen im materiellen Sinne ferner gleich hinsichtlich ihrer verbindlichen Kraft; sie sind im stande, bestehende Gesetze zu beseitigen und können selbst nur wieder durch einen Akt, welcher sich in den Formen der Gesetzgebung bewegt, aufgehoben werden[9]. Dagegen unterscheiden sie sich von denselben durch ihren Inhalt[10]. Ein Gesetz im formellen Sinne kann seinem Inhalte nach entweder ein Gesetz im materiellen Sinne sein, d. h. allgemeine Anordnungen (Rechtssätze)

---

nomische Thätigkeit der Kommunalverbände sich in neuerer Zeit ausschlieſslich auf die Regelung der eigenen Verhältnisse der betreffenden Gemeinwesen erstreckt, kann Gegenstand der Staatsgesetzgebung auch die Ordnung der Rechtsbeziehungen der einzelnen Individuen zu einander sein. Die übliche Bezeichnung der rechtserzeugenden Thätigkeit der Staaten als Gesetzgebung erscheint demnach auch innerlich gerechtfertigt. Übereinstimmend: H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 184 S. 516, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II S. 6; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preuſsen 2. Aufl., Berlin 1895, S. 68 N. 1; Jellinek a. a. O. S. 259 ff.; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 143.

[9] Man nennt dies formelle Gesetzeskraft. Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I S. 546 ff., in Marquardsens Handbuch S. 87 ff.; Jellinek a. a. O S. 248 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 326; O. Mayer a. a. O. S. 72, der aber dafür den Ausdruck „Vorrang des Gesetzes“ braucht.

[10] Anderer Ansicht die N. 3 angeführten Gegner der Unterscheidung von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinn, insbesondere v. Martitz und Haenel a. a. O., welche behaupten, jedes Gesetz habe zu einem notwendigen Inhalt einen Rechtssatz. Vgl. dagegen auch O. Mayer a. a. O. S. 71 N. 5.

zum Gegenstande haben, oder eine Verfügung, d. h. die Regelung einer konkreten Angelegenheit betreffen; es kann endlich sogar Aufstellungen enthalten, welche gar nicht den Charakter verbindlicher Vorschriften besitzen[11]. Die Regelung individueller oder konkreter Verkältnisse ist grundsätzlich eine Sache der Verwaltung. Die Gesetzgebung, welche befugt ist, allgemeine Rechtsvorschriften zu erlassen, kann aber, da die weitere Befugnis die engere stets in sich schliefst, auch konkrete Rechtsverhältnisse ordnen. Die Ordnung eines konkreten Rechtsverhältnisses mufs durch einen Akt der gesetzgebenden Organe erfolgen, wenn dabei entweder eine Abweichung von den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften stattfindet oder diese Art der Regelung durch die Verfassung speciell vorgeschrieben ist. Ein solches Individualgesetz ist seinem materiellen Inhalte nach eine Verfügung[12]. Von der gröfsten Bedeutung ist die hier in Frage kommende Thätigkeit der gesetzgebenden Organe auf dem Gebiete der Finanzverwaltung.

Die von den gesetzgebenden Faktoren des Staates ausgehenden Anordnungen, also die Gesetze im formellen Sinne, sind die obersten staatlichen Vorschriften. Es bestehen für ihren Erlafs formell keinerlei Schranken[13]. Die Gesetzgebung kann nur nichts festsetzen, was von Natur unmöglich ist. Sie ist daher auch nicht im stande, auf das innere Leben des Menschen eine Einwirkung zu äufsern, sondern vermag lediglich Bestimmungen über solche Gegenstände zu treffen, welche in die äufsere Erscheinung treten. Alle anderen Schranken, welche der Gesetzgebung gezogen werden, sind nur Forderungen der Gesetzgebungspolitik, dagegen keine rechtlichen Beschränkungen. Dies gilt insbesondere von der namentlich in früherer Zeit vielfach aufgestellten Behauptung, dafs die Gesetzgebung in wohlerworbene Rechte nicht eingreifen dürfe[14]. Ebensowenig kann der Grund-

---

[11] Solche Aufstellungen kommen namentlich in dem Staatshaushaltsetat vor, der eine Reihe von Positionen enthält, welche den Charakter blofser Veranschlagungen besitzen.

[12] Vgl. auch Jhering, Zweck im Recht Bd. I S. 331. Es ist meines Erachtens nicht richtig, wenn Haenel a. a. O. S. 130 behauptet, der allgemeine Rechtssatz und das Individualgesetz seien ihrem rechtlichen Wesen nach gleichartig. Das Individualgesetz enthält nicht Rechtssätze, sondern begründet Rechtsverhältnisse.

[13] Eine Gebundenheit der Gesetzgebung (Jellinek a. a. O. S. 261 ff.; Brie a. a. O. S. 26 ff.) besteht nur insoweit, als beim Erlafs von Gesetzen die dafür vorgeschriebenen Formen beobachtet werden müssen, und als da, wo es zwei Arten von Gesetzen (Verfassungsgesetze und einfache Gesetze, Bundes- und Landesgesetze) giebt, die übergeordnete Art der Gesetzgebung eine Schranke für die untergeordnete bildet. Im übrigen sind die Gesetze für den Gesetzgeber keine Schranke, da er befugt ist, dieselben aufzuheben. Zu weit geht Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 14, wenn er behauptet, die Gesetzgebung könne überhaupt durch Rechtssätze nicht gebunden werden.

[14] Das erworbene Recht wurde ursprünglich in Gegensatz zum angeborenen gestellt, später dagegen als das auf besonderem

satz, daſs einem Gesetz keine rückwirkende Kraft beigelegt werden dürfe, unbedingte Gültigkeit beanspruchen[15]. Derselbe hat vielmehr nur die Bedeutung einer Interpretationsregel. Durch eine ausdrückliche Erklärung des Gesetzgebers ist es möglich, ein Gesetz mit rückwirkender Kraft zu versehen. Es muſs nur als eine Forderung der Gesetzgebungspolitik aufgestellt werden, daſs, wenn die rückwirkende Kraft eine Verletzung von Vermögensrechten zur Folge hat, dafür eine Entschädigung gewährt werde. Bei zwei Arten von Gesetzen versteht sich sogar die rückwirkende Kraft, auch ohne ausdrücklichen Ausspruch, von selbst, nämlich: 1. bei authentischen Interpretationen[16], 2. bei Strafgesetzen, welche mildere Strafen an die Stelle von härteren setzen[17].

Der Begriff des Gesetzes im formellen Sinne ist von besonderer Bedeutung für das konstitutionelle Staatsrecht, namentlich für das Verhältnis der gesetzgebenden und Verwaltungsorgane. Jede Vornahme eines Aktes, für welchen ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich ist, durch die Verwaltungsorgane (Monarch, Minister) enthält eine Verfassungswidrigkeit; ein solcher Akt ist unverbindlich und begründet eine Verantwortlichkeit der denselben vollziehenden bezw. kontrasignierenden Verwaltungsbeamten gegenüber den gesetzgebenden Faktoren. Es kann jedoch durch die nachträgliche Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren, welche in den Formen der Gesetzgebung zu erteilen ist, einem derartigen Akt die verbindliche Kraft eines Gesetzes beigelegt und die beteiligten Verwaltungsorgane ihrer Verantwortlichkeit entbunden werden. Eine solche nachträgliche Genehmigung wird im konstitutionellen Staatsrecht als Erteilung der Indemnität bezeichnet.

## II. Die Landesgesetzgebung.

### 1. In den monarchisch regierten Staaten.

#### a) Geschichtliche Entwicklung.

#### § 156.

Die Thätigkeit der Gesetzgebung war während des Mittelalters sehr unbedeutend, das Recht zum gröſsten Teil Gewohnheitsrecht. Es bestand noch kein scharfer Unterschied zwischen Gesetzen und

---

Rechtsgrunde beruhende von dem durch Gesetz geschaffenen unterschieden. Der Begriff hat als solcher keinen Wert, da auch die auf Gesetz beruhenden Rechte erworbene sind. Vgl. G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte, Leipzig 1895; Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 12 ff.

[15] H. Goeppert, Gesetze haben keine rückwirkende Kraft, in Jherings Jahrbüchern für Dogmatik Bd. XXII S. 1 ff.

[16] Anderer Ansicht: Goeppert a. a. O. S. 180 ff.

[17] Vgl. Goeppert a. a. O. S. 126 ff.

anderweiten Akten der staatlichen Organe. Nicht selten wurden gerichtliche Urteile dazu benutzt, um neben der Entscheidung des einzelnen Falles Rechtsgrundsätze für die Zukunft aufzustellen. Auſserdem erfolgte die Ordnung der öffentlichen Rechtsverhältnisse häufig in der Form des Vertrages, eine Erscheinung, welche sich namentlich dadurch erklärt, daſs in der Auffassung der damaligen Zeit alle öffentlichen Rechtsverhältnisse als Beziehungen einzelner Personen und Korporationen zu einander angesehen wurden. Zu diesen Akten der Rechtserzeugung gehörten die kaiserlichen Wahlkapitulationen im Reiche, die Verträge zwischen Landesherren und Landständen in den fürstlichen Territorien, die Recesse zwischen Rat und Bürgerschaft in den Reichsstädten. Die vertragsmäſsige Form der Rechtserzeugung hat sich bis zum Ende des Reiches behauptet und erst im gegenwärtigen Jahrhundert der ausschlieſslichen Herrschaft des Gesetzes Platz gemacht.

Eine einheitliche Gesetzgebung für das ganze Reich war schon durch die Kapitularien der fränkischen Könige begründet worden. Auch das deutsche Reich besaſs vom Beginn seines Bestehens an eine gesetzgebende Gewalt. Da es aber während des Mittelalters von derselben wenig Gebrauch machte, so blieb der gröſste Teil des Rechtes territorial verschieden. Die Rechtssätze lokalen Charakters konnten auf Landesversammlungen fortgebildet werden, während in der landesherrlichen Gewalt, solange die Erinnerung an den Amtscharakter noch fortdauerte, die Befugnis zur Gesetzgebung nicht enthalten war[1]. Allerdings durften die Landesherren Anordnungen für ihre Beamten erlassen, sie hatten ferner das Recht, Bestimmungen über die Ausübung der ihnen zustehenden Regierungsrechte, Gerichtsbarkeit, Heerbann, Zoll-, Münz- und Bergregal zu treffen. Dagegen erschienen sie nicht befugt, die Rechtsverhältnisse der einzelnen Unterthanen zu regeln. Die Landrechte, welche im Laufe des vierzehnten Jahrhunderts in vielen Territorien aufgezeichnet und häufig vom Landesherrn bestätigt wurden, waren keine eigentlichen Gesetzgebungsakte, sondern Zusammenstellungen des geltenden Gewohnheitsrechtes.

Die Anfänge der landesherrlichen Gesetzgebung liegen in den Landfrieden[2]. Die Landesherren vereinbarten dieselben mit ihren Landständen, so daſs sie der Form nach mehr als Verträge oder Bündnisse denn als Gesetze erscheinen. Nichtsdestoweniger waren sie ihrem materiellen Inhalt nach gesetzliche Erlasse, namentlich

---

[1] In einem Weistum des Reichstages zu Worms vom Jahre 1231 (Mon. Germ. Leg. Tom. II p. 283) wird festgestellt, „ut neque principes neque alii quilibet constitutiones vel nova iura facere possint, nisi melioribus et maioribus terrae consensus primitus habeatur“.

[2] Schon der Landfriede Rudolfs von Habsburg vom 24. März 1287 bestimmt im § 44: „Swaz ouch die furste oder die lantherren in irme lande mit der herren rate sezzent und machent disem lantfriden zu bezzerunge und zu vestenunge, daz mugen si wol tun, und damitte brechen sie des landfridis niht.“ (Mon. Germ. l. c. p. 452.)

enthielten sie viele Bestimmungen strafrechtlichen Inhalts. An die Landfrieden schliefsen sich die seit dem fünfzehnten Jahrhundert auftretenden Landes- und Polizeiordnungen an, welche ebenfalls meist auf einer Vereinbarung mit den Landständen beruhten. Eine derartige Vereinbarung schien schon deshalb notwendig, weil die Ausführung der Gesetze zum grofsen Teil in den Händen der Landstände lag, und weil diese nur solche Verpflichtungen anerkannten, welche entweder herkömmlich oder von ihnen besonders übernommen waren. Ein fest ausgebildetes Rechtsprinzip für die Beteiligung der Stände an der Gesetzgebung bestand jedoch nicht. Häufig wurde für die landesherrlichen Gesetze die Bestätigung des Kaisers nachgesucht[3].

Im sechzehnten Jahrhundert beginnt eine energischere Thätigkeit der Gesetzgebung, veranlafst durch die Reception des römischen Rechtes, die Umbildung der Gerichtsverfassung, die Entwicklung der landesherrlichen Verwaltung und Polizei. Sie tritt sowohl im Reiche als in den einzelnen Territorien hervor. Die Thätigkeit der Reichsgesetzgebung hört aber mit dem J. R. A. beinahe gänzlich auf, und seit dieser Zeit liegt die Fortbildung des Rechtszustandes ausschliefslich in den Händen der Territorialgewalten. Über die Beteiligung der Landstände an der Gesetzgebung kommt es aber auch jetzt noch nicht zu festen Rechtsgrundsätzen. Im sechzehnten Jahrhundert holten die Landesherren noch regelmäfsig zu den Gesetzen die Zustimmung der Stände ein, und nicht selten ging von diesen selbst die Anregung zu neuen Gesetzen aus. Aber es kamen doch auch gesetzliche Erlasse vor, welche lediglich auf Anordnung des Landesherrn beruhten, und sie wurden immer zahlreicher, je mehr die Stände an Bedeutung und Einflufs verloren. In sehr vielen Territorien war Streit, indem die Stände eine Teilnahme an der Gesetzgebung beanspruchten, der Landesherr sich weigerte, dieselbe zuzugestehen[4]. Nur in ganz einzelnen Ländern, in welchen sich die ständische Verfassung in voller Kraft erhielt, wurde — und auch hier erst verhältnismäfsig spät — das Zustimmungsrecht der Stände zu allen Gesetzen anerkannt[5]. In anderen beschränkte sich das ständische Recht der Einwilligung auf solche Gesetze, welche die eigenen Rechte und Freiheiten der Stände betrafen, während die anderen nur der

---

[3] Zahlreiche Beispiele bei Stobbe: Geschichte der deutschen Rechtsquellen Bd. II S. 212 N. 17.

[4] So z. B. in Württemberg (Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechtes Bd. I Abt. 1, Stuttgart 1839, S. 147 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 2 N. 8), in Mecklenburg (Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht Bd. I, Weimar 1871, §§ 15, 20 N. 5), in Hessen (Roth und v. Meibom, Kurhessisches Privatrecht Bd. I, Marburg 1858, § 21 N. 24 und § 26 N. 8), in Bayern (Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 15).

[5] In Ostfriesland (J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen S. 390) und Württemberg (Wächter a. a. O. S. 150).

ständischen Beratung unterlagen[6]. In denjenigen Ländern endlich, in welchen die ständische Verfassung vollständig in Verfall geraten war, bestand ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht des Landesherrn[7]. Die Juristen des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts sprachen sich entweder in dem Sinne aus, daſs, sofern die Landesverfassung nicht etwas anderes bestimme, die Zuziehung der Stände zu der Gesetzgebung im freien Belieben des Landesherrn stehe[8], oder sie beschränkten die ständische Mitwirkung auf den Fall, wo durch die Gesetze die Rechte und Privilegien der Stände selbst berührt wurden[9]. Mit diesem Grundsatze stimmte auch die Praxis der Reichsgerichte überein[10].

Erst durch die konstitutionellen Verfassungen dieses Jahrhunderts ist das Mitwirkungsrecht der Landtage bei der Gesetzgebung zu einem allgemeinen verfassungsmäſsigen Grundsatze erhoben worden, und damit der Unterschied zwischen Gesetzen im engeren Sinne und Verordnungen entstanden.

### b) Gesetze im engeren Sinne.

### § 157.

1. Das Recht der Gesetzgebung steht in den konstitutionell-monarchischen Staaten Deutschlands dem Monarchen unter

---

[6] Für Mecklenburg bestimmte der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich vom 18. April 1755 §§ 191 ff. Folgendes: Im landesherrlichen Domanium besteht ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht des Landesherrn. Diejenigen Gesetze, welche die gesamten Lande mit Inbegriff der Ritter- und Landschaft angehen, teilen sich in zwei Klassen: solche, welche die wohlerworbenen Rechte der Ritter- und Landschaft berühren, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (sogenannte gleichgültige Gesetze). Erstere dürfen nicht ohne der Ritter- und Landschaft ausdrückliche Bewilligung erlassen werden, über letztere sollen die Ritter- und Landschaft oder wenigstens, wenn periculum in mora, die Landräte und der Engere Ausschuſs mit ihren ratsamen Bedenken und Erachten vernommen werden. Ähnliche Grundsätze galten im vorigen Jahrhundert in Kursachsen (K. H. v. Römer, Staatsrecht und Statistik des Kurfürstentums Sachsen T. II, Halle 1788, S. 354 ff.) und Hannover (E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Bd. I S. 267 ff.).

[7] Einen Überblick über die Beteiligung der Landstände bei der Gesetzgebung in den einzelnen deutschen Territorien giebt J. J. Moser a. a. O. S. 361 ff.

[8] Nicol. Myler ab Ehrenbach, De principibus et statibus imperii Romano-Germanici, Tubingae 1685, P. II cap. 29 §§ 9 u. 10; Christ. Thomasius, De statuum imperii potestate legislatoria contra ius commune §§ 60 ff.; Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. III Tit. XVII § 16.

[9] Dav. Geo. Struben, Nebenstunden T. II Abt. 10 § 12, Rechtliche Bedenken T. III Bed. 84, Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justizsachen Sect. II § 8b; Pütter, Institutiones § 223; Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes Bd. II S. 50 ff. u. 168 ff.; Leist, Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes § 109; Gönner, Teutsches Staatsrecht § 289.

[10] Vgl. die Anführungen bei Struben, Rechtliche Bedenken a. a. O.

Mitwirkung des Landtages zu[1]. Das Verhältnis dieser beiden Faktoren ist so aufzufassen, dafs der Monarch als Inhaber der gesamten Staatsgewalt der Gesetzgeber ist, zur Ausübung seiner gesetzgeberischen Befugnisse aber der Zustimmung des Landtages bedarf. Die Thätigkeit des Monarchen bei der Gesetzgebung wird als Sanktion der Gesetze bezeichnet[2]. Formell erfolgt der Erlafs der Gesetze durch den Monarchen[3]; materiell beruhen dieselben auf einer Vereinbarung, welche zwischen Krone und Landtag stattfindet[4].

In den Bestimmungen der Verfassungen, welche vorschreiben, dafs zu jedem Gesetz die Zustimmung des Landtages erforderlich

---

[1] Preufs. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VII § 2, Sächs. Verf. § 86, Württ. Verf. § 88, Bad. Verf. § 65, Hess. Verf. Art. 72, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. § 85, S.-Alt. G. G. § 201, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 104, Braunschw. N. L. O. § 98, Old. St. G. G. Art. 136, Anh. L. O. § 19, Schw.-Sondh. L. G. G. § 34, Schw.-Rud. G. G. § 24, Reufs ä. L. Verf. § 62, Reufs j. L. St. G. G. § 63, Lipp. G., die den Landständen in Bezug auf die Beteiligung an der Gesetzgebung zustehenden Rechte betr., vom 8. Dez. 1867 § 1, G., die Zusammensetzung des Landtages und die Ausübung der Rechte desselben betr., vom 3. Juni 1876 § 2, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 30, Wald. Verf. § 6.

[2] Über den Begriff der Sanktion vgl. meine Schrift: Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung S. 18 ff.

[3] v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 94 S. 390; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 72, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 186 S. 525; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 54 S. 495; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 253; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 61; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 113; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 311, in Marquardsens Handbuch S. 117; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 498 ff.; Fricker a. a. O. S. 389 ff. — Für Preufsen wird die Richtigkeit dieses Grundsatzes unter Berufung auf Art. 62 der Verfassung bestritten von Haenel a. a. O. S. 150; Kolbow im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 89 ff.; Seligmann, Abschlufs von Staatsverträgen S. 260 ff. Aber auch in Preufsen ist der König als Inhaber der gesamten Staatsgewalt anzusehen (vgl. § 84 S. 226 N. 8). Sein Verhältnis zur Gesetzgebung kann daher nicht anders bestimmt werden als das der Monarchen in den übrigen deutschen Staaten. Vgl. auch Apel, Landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsafs-Lothringen S. 24 ff.

[4] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 54 S. 490 ff., in Marquardsens Handbuch S. 77, unterscheidet zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl und meint, dafs dem Landtage nur eine Teilnahme an der Feststellung des Gesetzesinhaltes zustehe, der Erlafs des Gesetzesbefehls dagegen dem Monarchen ausschliefslich zukomme. Dieser Auffassung haben sich angeschlossen: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 411; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 310; Kloeppel, Gesetz und Obrigkeit S. 94 ff.; Lingg, Staatsrechtliche Stellung der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder S. 18; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 230; Apel a. a. O. S. 24; Fleischmann a. a. O. S. 34, 35 ff. Sie ist jedoch nicht zutreffend. Der Landtag ist nicht nur bei der Feststellung des Gesetzesinhalts beteiligt, sondern hat auch seine Zustimmung zum Erlafs des Gesetzesbefehls zu geben. Vgl. mein Anteil der Reichsorgane S. 24 ff.; Jellinek a. a. O. S. 316; Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 67 ff.; Zolger a. a. O. S. 177 N. 2.

ist, wird das Wort Gesetz im materiellen Sinne gebraucht[5]. Es können demnach allgemeine, die Unterthanen verpflichtende Rechtsvorschriften nur mit Zustimmung des Landtages erlassen werden[6]. Der Erlafs derselben auf dem Wege der Verordnung ist grundsätzlich ausgeschlossen[7]. Die praktische Bedeutung des Begriffes des Gesetzes im materiellen Sinne liegt wesentlich darin,

---

[5] Die Bestimmung, dafs zu einem Gesetze im formellen Sinne die Zustimmung des Landtages notwendig sei, würde vollständig tautologisch sein, also gar keinen Sinn haben. Aufserdem ist aber zu erwägen, dafs beim Erlafs der konstitutionellen Verfassungen überhaupt nur ein Begriff des Gesetzes existierte, derjenige, welcher dem jetzigen Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne entspricht. Dieser Begriff, der sowohl in der Litteratur (vgl. die Nachweisungen in meiner Abhandlung über den Begriff des Gesetzes a. a. O. S. 15 ff.) als in den Gesetzbüchern (Preufs. A. L. R. T. II Tit. 13 § 6, vgl. mit Einl. § 5) anerkannt war, ist bei Abfassung der betreffenden Verfassungsbestimmungen mafsgebend gewesen und mufs daher der Interpretation derselben zu Grunde gelegt werden.

[6] Einige Verfassungen drücken dies so aus, dafs sie die Zustimmung des Landtages für alle Gesetze fordern, welche die Freiheit der Personen und des Eigentums betreffen, namentlich Bayr. Verf. Tit. VII § 2, Bad. Verf. § 65, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. § 85, S.-Alt. G. G. § 201, Braunschw. N. L. O. § 98, Anh. L. O. § 19, Lipp. G. vom 8. Dezember 1867 §§ 1 u. 2.

[7] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung will Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 74, die Verordnung als verbindlichen Staatswillen praeter legem in allen Gebieten zulassen, welche rechtlicher Normierung bedürfen, in denen es aber an einem Gesetzesakt fehlt. Ihm schliefsen sich an: L. v. Stein, Die Verwaltungslehre T. I Abt. 1 S. 70 ff., 299 ff., Handb. der Verwaltungslehre Bd. I S. 105; v. Sarwey, Allgem. Verwaltungsrecht in Marquardsens Handb. S. 36; Kloeppel in den Preufs. Jahrbüchern Bd. LII S. 175, Gesetz und Obrigkeit S. 94 ff.; Bornhak in v. Stengels Wörterb. Bd. II S. 697; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 482 ff.; Žolger a. a. O. S. 94 ff. Diese Ansicht beruht auf einer analogen Anwendung englischer Grundsätze. In England hat sich das Gesetzgebungsrecht des Parlamentes neben dem königlichen Verordnungsrecht allmählich entwickelt; letzteres wurde nur dadurch beschränkt, dafs sich der Grundsatz bildete, ein mit Zustimmung des Parlamentes erlassenes Gesetz dürfe ohne dessen Einwilligung nicht wieder aufgehoben werden. Deshalb ist nach Gneist auch jetzt noch prinzipiell die königliche Verordnungsgewalt überall da anwendbar, wo nicht eine bestimmte Parlamentsakte entgegensteht. Die Richtigkeit der Gneistschen Auffassung für England mag zugegeben werden, obwohl dieselbe auch in dieser Beziehung nicht unbestritten ist (vgl. Jellinek a. a. O. S. 22 ff.; Dicey, Lectures introductory to the study of the law of the constitution S. 50). Jedenfalls aber liegt die Sache anders in Deutschland, wo das Mitwirkungsrecht der Landtage durch ausdrückliche Verfassungsbestimmungen eingeführt ist, welche mit einem Schlage das frühere unbeschränkte Gesetzgebungsrecht des Landesherrn beseitigt haben. Auch der Versuch, den A. Arndt, Das Verordnungsrecht im Deutschen Reiche S. 57 ff., Annalen 1886 S. 111 ff., Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 534 ff. macht, den englischen Grundsatz als geltendes Recht in Preufsen aus der historischen Entwickelung und den Bestimmungen der Verfassung nachzuweisen, kann für gelungen nicht erachtet werden. Die Grundsätze des preufsischen Staatsrechtes über diesen Punkt sind genau dieselben wie die in den übrigen deutschen Staaten geltenden. Vgl. Jellinek a. a. O S, 373 N. 12.

dafs derselbe einen Mafsstab für Abgrenzung der Gesetzgebungs- und der Verordnungsgewalt an die Hand giebt[8].

2. Für die Abänderung der Verfassung bestehen in der Regel erschwerende Formen. Solche sind das Erfordernis einer höheren Zahl der Beschlufsfähigkeit und einer gröfseren Majorität im Landtage oder eine wiederholte Abstimmung innerhalb eines bestimmten Zwischenraumes[9]. Soll in einem einfachen Gesetze etwas festgesetzt werden, was einer Bestimmung der Verfassung zuwider ist, so mufs zunächst der betreffende Artikel der Verfassung aufgehoben werden[10].

---

[8] Übereinstimmend: Jellinek a. a. O. S. 254; Brie a. a. O. S. 15 ff.; Seidler, Budget und Budgetrecht S. 210; Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. II S. 322 ff; Schwartz, Preufsische Verfassungsurkunde S. 194 ff.

[9] Die Bayr. Verf. Tit. X § 7 verlangt die Gegenwart von drei Viertel der bei der Versammlung anwesenden Mitglieder und die Zustimmung von zwei Drittel in jeder Kammer, die Sächs. Verf. § 152 die Gegenwart von drei Viertel der verfassungsmäfsigen Mitglieder und die Zustimmung von zwei Drittel der Anwesenden, ebenso das S.-Weim. R. G. G. § 64, das Schw.-Rud. G. G. § 46, die Reufs ä. L. Verf. § 90. Aufserdem wird, wenn der Abänderungsvorschlag aus der Initiative des Landtages hervorgegangen ist, in Bayern eine dreimalige Beratung und Abstimmung (G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848 Art. 6), in Sachsen ein übereinstimmender Beschlufs in zwei ordentlichen Sitzungsperioden des Landtages erfordert (Verf. § 152). In S.-Weim. mufs bei Verfassungsänderungen zwischen Beratung und Abstimmung ein Zeitraum von 8 Tagen liegen, in Reufs ä. L. ist eine zweimalige Abstimmung mit einem Zwischenraume von 8 Tagen erforderlich. — In Schw.-Sondh. (L. G. G. § 38, G. vom 19. Aug. 1896) und Waldeck (Verf. § 95) müssen der Verfassungsänderung zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten in zwei Abstimmungen zugestimmt haben, zwischen denen ein Zeitraum vom 14 Tagen, der aber durch Beschlufs des Landtages abgekürzt werden kann (Schw.-Sondh.), bezw. 3 Tagen (Wald.) liegt. — Die Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Mitglieder fordern die Württ. Verf. § 176, die Bad. Verf. § 64, die Braunschw. N. L. O. § 141, das Lipp. G. vom 3. Juni 1876 § 5 und die Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 76, letztere aufserdem eine zweimalige Abstimmung in einem Zeitraum von 8 Tagen. Auch in Hessen (Verf. Art. 110) besteht dieselbe Bestimmung, doch müssen in der ersten Kammer wenigstens 12, in der zweiten wenigstens 26 Mitglieder sich zustimmend erklärt haben. — In S.-Kob.-Gotha (G., einige Abänderungen des St. G. G. betr., vom 31. Jan. 1874 Art. 7) ist zur Abänderung des gemeinsamen St. G. G. die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten aus jedem Herzogtum erforderlich. — In Oldenburg (St. G. G. Art. 212) wird verlangt: 1. ein Beschlufs auf zwei Landtagen, zwischen denen eine neue Wahl vorgenommen ist, 2. die Verkündigung der Abstimmung 8 Tage vorher, 3. die Teilnahme von drei Viertel der Abgeordneten an der Abstimmung. — Nach der Preufs. Verf. Art. 107 genügt zu Verfassungsänderungen eine zweimalige Abstimmung in beiden Häusern des Landtages, zwischen welcher je ein Zeitraum von 21 Tagen liegt. — Keine besonders erschwerenden Formen für Verfassungsänderungen bestehen in S.-Meiningen, S.-Altenburg, Anhalt, Reufs j. L.

[10] Übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 22 S. 89 ff.. And. Ans.: Zorn in der 5. Aufl. desselb. Bd. I § 9 S. 152. Die parlamentarische Praxis beachtet diesen Grundsatz häufig nicht und gestattet, dafs in einem einfachen Gesetz Bestimmungen getroffen werden, welche von der Verfassung materiell abweichen, wenn bei Erlafs des Gesetzes die Formen der Verfassungsänderung gewahrt sind. Vgl. § 164 N. 3.

## § 158.

1. Das Recht der Initiative, d. h. das Recht der Einbringung eines Gesetzvorschlages war in den älteren Verfassungen meist dem Monarchen vorbehalten, weil ein Initiativrecht des Landtages mit dem monarchischen Prinzip nicht für vereinbar erachtet wurde[1]. Dagegen gewährten die neueren, namentlich die seit 1848 entstandenen Verfassungen auch dem Landtage die Initiative. Die entgegengesetzten Bestimmungen der älteren Verfassungen sind später ebenfalls zum gröſsten Teil aufgehoben worden. Die Initiative beider Faktoren bildet daher jetzt die Regel[2]. Nur ausnahmsweise ist dieselbe ausschlieſsliches Recht des Monarchen[3], so daſs der Landtag hinsichtlich der Anregung zu neuen Gesetzen auf den Weg der Petition beschränkt ist. Auch in denjenigen Staaten, in welchen dem Landtage grundsätzlich das Recht der Initiative zusteht, sind mitunter einzelne Gegenstände davon ausgenommen[4]. Wo Zweikammersystem besteht, besitzen beide Kammern das Recht der Initiative. Die Regierung kann ihre Gesetzvorschläge nach Belieben entweder in der ersten oder in der zweiten Kammer, auch in beiden zugleich einbringen[5]. Nur hinsichtlich der Finanzgesetze besteht oft die Verpflichtung, sie zuerst der zweiten Kammer vorzulegen[6]. Wo eine solche Vorschrift existiert, muſs auch das Initiativrecht der ersten Kammer auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung für ausgeschlossen erachtet werden[7].

---

[1] Diese Unvereinbarkeit wird noch behauptet von v. Gerber § 40 S. 131 N. 2; Held Bd. II § 413 S. 486 ff.; R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. II S. 519. Dagegen: Brockhaus, Legitimitätsprinzip S. 198 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 172.

[2] Preuſs. Verf. Art. 64, Bayr. G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848, Sächs. G., die Abänderung der §§ 85 u. 120 der Verf.-Urk. betr., vom 31. März 1849, G. über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen vom 31. März 1849, Württ. Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 6, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 5, Hess. G. O. vom 17. Juni 1874 Art. 19, S.-Weim. R. G. G. § 60, S.-Mein. G. G. § 86, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 105, Braunschw. N. L. O. § 105, Old. St. G. G. Art 138, Schw.-Rud. L. G. G. § 35, Reuſs j. L. St. G. G. § 63, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 30.

[3] S.-Alt. G., die Aufhebung der landschaftlichen Initiative bei Gesetzesvorschlägen betr., vom 11. Febr. 1854, Anh. G. O. vom 24. Jan. 1876 § 21, Schw.-Rud. G. G. §§ 35 u. 65, Reuſs ä. L. Verf. § 66.

[4] In Bayern bestimmte Titel der Verfassung (G. vom 4. Juni 1848 Art. 2 u. 4), in Württemberg Gesetze über Auflegung von Steuern, Aufnahme von Anleihen, Feststellung des Staatshaushaltsetats und auſserordentliche im Etat nicht vorhergesehene Ausgaben (Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 6).

[5] v. Gerber § 46 S. 149 N. 2; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 171 S. 20, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 185 S. 524; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 496, 497; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 169 N. 2; Schwartz a. a. O. S. 204 ff.; Fleischmann a. a. O. S. 15 ff. — Das Recht der Regierung, einen Gesetzentwurf gleichzeitig beiden Kammern vorzulegen, bestreitet v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 89 S. 360.

[6] Vgl. § 97 S. 270 N. 5.

[7] v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht a. a. O. S. 359; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 171; Schwartz a. a. O. S. 213; Fleischmann a. a. O. S. 103 ff. Anderer Ansicht: Bornhak a. a. O. Bd. I S. 494 ff.

2. Die Landtage bezw. deren Kammern besitzen überall das Recht der Amendierung, d. h. die Befugnis, Abänderungen zu dem Gesetzentwurf vorzuschlagen und ihre Zustimmung von der Annahme derselben abhängig zu machen.

3. Nach der Beschlufsfassung des Landtages über einen Gesetzentwurf erfolgt die Sanktion desselben durch den Monarchen, sowie die Publikation (Verkündigung) des Gesetzes[8]. Letztere ist die feierliche Erklärung des Gesetzgebungswillens, welche stattfinden mufs, damit das Gesetz für die Unterthanen verbindliche Kraft erlangt. Das Recht der Publikation steht ebenfalls dem Monarchen zu[9], die Anordnung derselben fällt also in der Regel mit der Sanktion in einen einzigen, äufserlich nicht geschiedenen Akt zusammen. In der Publikationsformel wird regelmäfsig die Zustimmung des Landtages erwähnt, einige Verfassungen schreiben dies sogar ausdrücklich vor[10]. — Für die Publikation, welche in früheren Zeiten durch Ablesen von den Kanzeln und Anschlagen an öffentlichen Orten erfolgte, sind im Laufe dieses Jahrhunderts in allen deutschen Staaten besondere

---

[8] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I §§ 54, 55 S. 498 ff. 524 ff., in Marquardsens Handbuch S. 78 ff., 83, nimmt noch einen besonderen zwischen der Sanktion und Publikation stehenden Akt, den der Promulgation (Ausfertigung) an. Die staatsrechtliche Bedeutung derselben soll darin bestehen, dafs sie das verfassungsmäfsige Zustandekommen des Gesetzes in formell unzweifelhafter Weise konstatiert. Die Promulgation soll in den deutschen Einzelstaaten dem Monarchen, im Reiche dem Kaiser zustehen und durch die Unterzeichnung der Gesetzesurkunde vollzogen werden. Ein solches Institut ist aber weder in den Einrichtungen des alten deutschen Reiches oder im englischen und französischem Staatsrecht, auf welche Laband sich beruft, begründet, noch findet sich für dasselbe ein Anhalt in den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten und in der deutschen Reichsverfassung. Was Laband Promulgation nennt, ist nichts weiter als die Anordnung der Publikation. Vgl. meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1878 S. 372 ff. Die Labandsche Theorie wird gebilligt von Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 416; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handb. Bd. I S. 175; Mejer, Einleitung S. 297; Jellinek a. a. O. S. 321 ff.; Haenel a. a. O. S. 159; O. Mayer a. a. O. S. 282 N. 17; Fleischmann a. a. O. S. 68 ff. Dagegen: Binding: Kritische Vierteljahrschrift Bd. XXI S. 550; Gierke in Grünhuts Zeitschrift Bd. VI S. 230, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 131 N. 12; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 186 S. 527; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 312 N. 19, Kommentar, zu Art. 17 Nr. II; Brie a. a. O. S. 23 ff.; Dyroff a. a. O. S. 39. Die übrigen Schriftsteller gebrauchen das Wort „Promulgation“ entweder, um den Prozefs des verfassungsmäfsigen Zustandekommens des „Gesetzes zu bezeichnen, oder im Sinne von Publikation. Das letztere ist nach der herkömmlichen Bedeutung des Wortes für richtig zu erachten.

[9] Preufs. Verf. Art. 45, Bayr. Verf. Tit. VII § 30, Sächs. Verf. § 87, Württ. Verf. § 172, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 108, Braunsch. N. L. O. § 100, Old. St. G. G. Art. 140, Schw.-Sondh. L. G. G. § 40, Reufs ä. L. Verf. § 67, Reufs j. L. St. G. G. § 65, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 7, Wald. Verf. § 8.

[10] Bayr. Verf. Tit. VII § 30, Sächs. Verf. § 87, Württemb. Verf § 172, S.-Weim. R. G. G. § 62, S-Kob.-Goth. St. G. G. § 108, Braunschw. N. L. O. § 100, Old. St. G. G. Art. 140, Schw.-Sondh. L. G. G. § 40, Reufs ä. L. Verf. § 67, Reufs j. L. St. G. G. § 65, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 32, Wald. Verf. § 8.

Gesetzblätter eingeführt worden. — Das Gesetz tritt in Ermangelung einer anderweiten Bestimmung im Moment der Publikation in Kraft. In vielen Staaten besteht jedoch die ausdrückliche Vorschrift, daſs die Gesetze erst mit Ablauf eines bestimmten Tages nach der Publikation in Kraft treten sollen[11]. Auch kann in dem Gesetze selbst ein Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft festgesetzt sein.

4. Der Monarch kann einen eingebrachten Gesetzentwurf jeden Augenblick wieder zurücknehmen. Es besteht für ihn keinerlei Verpflichtung zur Sanktion, selbst wenn derselbe unverändert vom Landtage angenommen worden ist[12]. Ja selbst eine erteilte Sanktion kann, solange die Verkündigung des Gesetzes noch nicht erfolgt ist, zurückgenommen werden[13]. Auch erscheint die Sanktion und Publikation an keine bestimmte Zeitgrenze gebunden, wenn nicht die Verfassung ausdrücklich eine solche vorschreibt[14]. Selbst der Umstand, daſs inzwischen eine neue Sitzungsperiode desselben Landtages begonnen hat, steht der Publikation des Gesetzes nicht im Wege[15]. Dagegen erreicht mit dem Ende

---

[11] Preuſs. G. vom 16. Febr. 1874 (Ablauf des 14. Tages). Sächs. G., die Bekanntmachung von Gesetzen und Verordnungen betr., vom 1. Mai 1884 (Beginn des 14. Tages). S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 110 (Ablauf des 4. Tages). Schw.-Rud. G. vom 24. Febr. 1854 (Ablauf des 8. Tages). Schw.-Sondh. G. vom 13. März 1850 § 6. Reuſs j. L. G. vom 2. Jan. 1849 (Anfang des 8. Tages). Reuſs ä. L. G. vom 28. Jan. 1852 (Ablauf des 6. Tages). Braunschw. V. vom 5. Jan. 1814 (Anfang des 8. Tages).

[12] v. Gerber § 46 S. 151 N. 8; H. A. Zachariä Bd. II § 159 S. 165 u. § 161 S. 177; Zöpfl Bd. II § 373 S. 324; Held Bd. II § 413 S. 488, 490; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 172, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 186 S. 526; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 94 S. 391; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 253; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. II S. 97, 99; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 311; Fricker a. a. O. S. 397; Apel a. a. O. S. 25, 26; Fleischmann a. a. O. S. 54. — Anderer Ansicht: R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 108.

[13] Mein Anteil der Reichsorgane S. 39 ff.

[14] In Bayern muſs die königliche Sanktion spätestens bei Schluſs der Versammlung im Landtagsabschiede verweigert oder erteilt werden (G., betr. den Geschäftsgang des Landtages, vom 19. Jan. 1872 Art. 40). Bei Gesetzentwürfen, welche aus der Initiative der Stände hervorgehen, darf jedoch der König seine Entschlieſsung um ein Jahr verlängern (G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848 Art. 7). Nach dem S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 109 gilt die Bestätigung des Herzogs als verweigert, wenn die Publikation des Gesetzes nicht binnen 8 Wochen von der Zeit an gerechnet, wo der Beschluſs des Landtages der Regierung mitgeteilt ist, erfolgt.

[15] v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 94 S. 392 behauptet, die Sanktion müsse spätestens bis zum Beginn der neuen Sitzungsperiode des Landtages erfolgen, da mit dieser infolge des Grundsatzes der Diskontinuität die staatsrechtliche Wirksamkeit des früheren Beschlusses erlösche. Diese Behauptung muſs jedoch für unrichtig erachtet werden, der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden bezieht sich nur auf die geschäftliche Behandlung in den Landtagen selbst, nicht auf das Verhältnis derselben zu dem Monarchen. Vgl. dagegen v. Gerber § 46 S. 151 N. 9; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II S. 222.

der Legislaturperiode die Frist für die Publikation ihr Ende. Denn die Anordnung einer gesetzlichen Bestimmung ist nur auf Grund der Zustimmung des zur Zeit der Publikation bestehenden Landtages zulässig[16].

c) Verordnungen[1].

## § 159.

Verordnungen heifsen diejenigen allgemeinen Anordnungen, welche von dem Monarchen oder den Verwaltungsbehörden erlassen werden. Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung ist dem älteren Staatsrecht unbekannt und erst mit Einführung der konstitutionellen Verfassungen praktisch geworden[2]. Die Verordnungen unterscheiden sich von den Gesetzen durch die fehlende Mitwirkung der Volksvertretung, von den Verfügungen durch die Allgemeinheit ihres Inhaltes[3]. Die Verordnungen zerfallen in zwei grofse Gruppen: Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen[4].

---

[16] Übereinstimmend: P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 253; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 254 N. 3; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 147 S. 389; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 172; S. 23; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 170. — Jede Beschränkung in Bezug auf die Zeit der Publikation verwerfen: H. A. Zachariä a. a. O. S. 177; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 62; Jellinek a. a. O. S. 300 ff.; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 73; Schwartz a. a. O. S. 202 ff.; Fleischmann a. a. O. S. 86 ff.

[1] A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches auf der Grundlage des preufsischen und unter Berücksichtigung des fremdländischen Verordnungsrechtes systematisch dargestellt, Berlin und Leipzig 1884; Gneist, Art. „Verordnungsrecht“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1059 ff.

[2] Als völlig identisch behandelt beide Begriffe das preufs. A. L. R. Einl. §§ 1—13.

[3] Vgl. Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 62; Jellinek a. a. O. S. 367 N. 3.

[4] Der Unterschied von Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen ist namentlich von Laband, Staatsrecht Bd. I § 58 S. 562 ff. und § 65 S. 665 ff., in Marquardsens Handbuch S. 90 ff. entwickelt worden. Für diese Unterscheidung aufserdem: H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. I § 187 S. 529 ff., Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 173 S. 25 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 28; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 149 S. 391; v. Stengel, Organisation der preufsischen Verwaltung S. 28, in Marquardsens Handb. S. 172; Jellinek a. a. O. S. 384 ff.; Anschütz, Kritische Studien S. 55, 70 ff. Für die Unterscheidung, aber gegen die herrschende Terminologie: Arndt a. a. O. S. 6; O. Mayer a. a. O. S. 124 ff. Den Unterschied von Rechts- und Verwaltungsverordnungen verwerfen oder erklären für bedeutungslos: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 485, Annalen 1885 S. 311; v. Kirchenheim, Einleitung in das Verwaltungsrecht S. 32; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 30; Zolger a. a. O. S. 47 ff. Wenn die letzteren Schriftsteller, namentlich Zorn und Zolger behaupten, auch die Verwaltungsverordnungen brächten Rechtswirkungen hervor, enthielten also Rechtssätze, so verkennen sie, dafs es sich dabei doch nur um Rechtswirkungen innerhalb der Verwaltung, nicht um solche gegenüber den Unterthanen handelt.

1. Verwaltungsverordnungen (Reglements, Instruktionen) heifsen diejenigen Verordnungen, welche von den höheren Verwaltungsorganen gegenüber den niederen erlassen werden. Sie können sowohl die Thätigkeit als die Organisation der Verwaltungsbehörden zum Gegenstande haben [5]. Die Verwaltungsverordnungen sind ein Ausflufs des Verhältnisses der Über- und Unterordnung, welches unter den Verwaltungsorganen besteht, und daher auch ohne specielle gesetzliche Ermächtigung zulässig. Ihre Schranke finden sie lediglich in den vorhandenen Gesetzen. Sie bestehen ebenso wie die Gesetze aus allgemeinen Normen. Aber diese allgemeinen Normen sind keine unmittelbar verbindlichen Rechtssätze für die einzelnen Unterthanen, sondern haben nur Bedeutung innerhalb des Organismus der Verwaltung. Infolge der verschiedenen Abstufungen, welche in der Verwaltung vorkommen, sind auch verschiedene Arten von Verwaltungsverordnungen möglich: Verordnungen des Monarchen, der Centralbehörden (Ministerien), der oberen Provinzialbehörden. Jede Verordnung eines höheren Verwaltungsorgans enthält eine verbindliche Norm für die demselben untergeordneten Organe und bildet eine Schranke für die von diesen zu erlassenden Verordnungen. Eine Publikation in der Gesetzsammlung ist für Verwaltungsverordnungen nicht erforderlich. Es genügt, wenn dieselben den betreffenden Behörden durch eine besondere Zufertigung mitgeteilt oder in Blättern abgedruckt werden, welche diese zu halten verpflichtet sind.

2. Rechtsverordnungen heifsen diejenigen Verordnungen, welche sich nicht innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, sondern in den Rechtszustand der Unterthanen eingreifen.

---

[5] Da durch die Organisation der Verwaltungsbehörden in den Rechtszustand der Unterthanen nicht eingegriffen, sondern nur die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Staatsorgane berührt wird, so sind Organisationsveränderungen grundsätzlich im Wege der Verordnung, namentlich durch Anordnungen des Monarchen, möglich. Doch kann die Organisationsgewalt des letzteren durch gesetzliche Vorschriften oder das Budgetrecht des Landtages beschränkt sein, sie ist selbstverständlich aufserdem da ausgeschlossen, wo es sich nicht blofs um die Organisation der Behörden, sondern um Feststellung der ihnen gegenüber den Unterthanen zustehenden Befugnisse handelt. Vgl. R. Gneist, Gesetz und Budget, Berlin 1879, S. 36 ff., 215 ff.; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 98 S. 423 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 173 S. 31; Rosin a. a. O. S. 191; Arndt, a. a. O. S. 144; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 11 S. 57; Gaupp, in Marquardsens Handbuch S. 172; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 490 ff.; v. Stengel, Verwaltungsrecht S. 158; in Marquardsens Handb. S. 91; Jellinek a. a. O. S. 387, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 221; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 458 ff.; Allgemeine Staatslehre S. 150 ff.; Zorn a. a. O. S. 289; Wielandt in Marquardsens Handbuch S. 77; Schwartz a. a. O. S. 129; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 6; Anschütz a. a. O. S. 74 ff. — Dagegen halten die Organisation der Behörden grundsätzlich für einen Gegenstand der Gesetzgebung: Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne S. 223 ff., 284 ff.; Brie a. a. O. S. 15.

Da nach den früheren Auseinandersetzungen allgemeine Vorschriften, welche die Rechtsverhältnisse der Unterthanen zum Gegenstande haben, nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, so sind Rechtsverordnungen grundsätzlich für ausgeschlossen und nur auf Grund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung für zulässig zu erachten[6]. Diese Ermächtigung kann entweder in Bezug auf einen einzelnen Gegenstand durch ein specielles Gesetz oder für gewisse Klassen von Fällen durch eine allgemeine gesetzliche Vorschrift erteilt werden[7]. Allgemeine gesetzliche Ermächtigungen bestehen namentlich in Bezug auf: a) Ausführungsverordnungen, d. h. solche, welche nähere Vorschriften über die Ausführung und Vollziehung von Gesetzen enthalten[8]; b) Polizeiverordnungen (§ 160); c) Notverordnungen (§ 161). Die Rechtsverordnungen bedürfen, da sie verbindliche Kraft für die Unterthanen haben sollen, einer Publikation. Diese hat in derselben Weise wie die Publikation der Gesetze, also durch die Gesetzsammlung zu geschehen[9]. Es kann jedoch gesetzlich auch eine andere Art der

---

[6] Anderer Ansicht die § 157 S. 510 N. 7 erwähnten Schriftsteller. Übereinstimmend: v. Holtzendorff in seiner Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1122; Rosin a. a. O. S. 32 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 10; P. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 252 u. 253; Haenel, Organisatorische Entwicklung S. 64; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 27; Seligmann, Begriff des Gesetzes S. 113 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 328; Anschütz a. a. O. S. 88; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 174; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 163, 164; O. Mayer a. a. O. S. 123 und die § 157 S. 511 N. 8 citierten Schriftsteller.

[7] Völlig unbegründet ist die Behauptung v. Rönnes, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 89 S. 356, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II 1 § 65 S. 13, dafs eine derartige Ermächtigung verfassungsmäfsig unzulässig sei. Vgl. dagegen auch Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 572, in Marquardsens Handbuch S. 92; Rosin a. a. O. S. 32 N. 1; Seydel a. a. O. S. 329; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 501 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 333; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 162; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 297; Schwartz a. a. O. S. 199 ff.; Zolger a. a. O. S. 85 ff.

[8] Preufs. Verf. Art. 45, Sächs. Verf. § 87, Württ. Verf. § 89, Bad. Verf. § 66, Hess. Verf. Art. 73, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 128, Braunschw. N. L. O. § 101, Old. St. G. G. Art. 5, Reufs ä. L. Verf. § 67, Reufs j. L. St G. G. § 42, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 7, Wald. Verf. § 8. Diese Bestimmungen sind in der ersten Auflage des vorliegenden Werkes lediglich auf Verwaltungsverordnungen bezogen worden. Thatsächlich werden die Ausführungsverordnungen allerdings überwiegend den Charakter von Verwaltungsverordnungen besitzen. Aber nach dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der betreffenden Verfassungsvorschriften ist es nicht möglich, sie prinzipiell darauf zu beschränken. Vgl. auch Rosin a. a. O. S 35 N. 5; Arndt a. a. O. S. 76 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 28; O. Mayer a. a. O. S. 123; Schwarz a. a. O. S. 131. Dagegen verlangen für den Erlafs von Rechtssätzen in Ausführungsverordnungen eine speciell gesetzliche Delegation: Haenel, Gesetz S. 283; Jellinek a. a. O. S. 379 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 448 ff.

[9] Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. I § 58 S. 583 ff., in Marquardsens Handbuch S. 96; Haenel, Gesetz S. 277, Organisatorische Entwicklung

Publikation vorgeschrieben werden, wie dies für Anordnungen lokalen Charakters (Polizeiverordnungen) in der Regel zu geschehen pflegt.

## § 160.

Polizeiverordnungen[1] sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden, welche den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen unter Androhung von Strafen gewisse Handlungen gebieten oder verbieten. Ein solches Gebietungs- und Verbietungsrecht in der Form allgemeiner Anordnungen mit Strafandrohung stand den Polizeibehörden bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts in sehr umfassendem Maſse zu[2]. Infolgedessen hatte sich neben dem „peinlichen Recht“ ein besonderes sogenanntes „Polizeistrafrecht“ entwickelt. Während jenes mehr die Aufgabe hatte, die Rechtsordnung aufrechtzuerhalten, sollte dieses den Zwecken der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt dienen. Auf Erlassen der einzelnen Polizeibehörden beruhend, wies es die gröſsten örtlichen Verschiedenheiten auf. Mit der Einführung verfassungsmäſsiger Institutionen trat das Bestreben hervor, dasselbe gesetzlich zu fixieren. Dies geschah in Frankreich durch das vierte Buch des code pénal, in Deutschland teils durch besondere Polizeistrafgesetzbücher[3], teils durch bestimmte Abschnitte des allgemeinen Strafgesetzbuches[4].

Die gesetzlichen Vorschriften reichten jedoch nirgends aus, weil die Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse überall das Bedürfnis besonderer Bestimmungen mit lokaler Geltung hervortreten

---

S. 65, 77 ff.; Binding, Strafrecht Bd. I S. 207; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 288 S. 124; Seligmann a. a. O. S. 165; Jellinek a. a. O. S. 394; Gierke, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 133; O. Mayer a. a. O. S. 124. Anderer Ansicht: Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 239; A. Arndt a. a. O. S. 182 ff, Zeitschrift für Bergrecht Bd. XXIV S. 41; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 345, Kommentar, zu Art. 2 Nr. III; Rosin, Recht der Arbeiterversicherung Bd. I S. 104 N. 9, Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XL S. 76.

[1] H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preuſsen, 2. Aufl., Berlin 1895, Art „Polizeiverordnungen“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 279 ff.; Gneist, Art. „Polizeiverordnungen“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 85 ff.; Foerstemann, Preuſsisches Polizeirecht S. 141 ff. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 20 S. 76 ff.

[2] L. v. Stein, Verwaltungslehre T. IV S. 36 ff.; Gneist, Rechtsstaat S. 113 ff.; Rosin a. a. O. S. 37 ff.

[3] So in den süddeutschen Staaten. Bayr. Polizeistrafgesetzbuch vom 26. Dez. 1871. Ergänzung durch G. vom 12. Mai 1898. Württ. Polizeistrafgesetzbuch vom 2. Okt. 1839, Abänderungsgesetze vom 27. Dez. 1871. 4. Juli 1898, Bad. Polizeistrafgesetzbuch vom 31. Okt. 1863 mit zahlreichen späteren Abänderungen, Hess. Polizeistrafgesetzbuch vom 10. Okt. 1871 Nachtr. vom 1. Juli 1892, Braunschw. G. wegen Bestrafung der Polizeiübertretungen vom 27. Nov. 1872, Ergänzung durch G. G. vom 21. Dez. 1881, 26. Juni 1889, 25. Febr. 1895, Polizeistrafgesetzbuch für Anhalt-Dessau-Köthen vom 29. März 1855, eingeführt in Bernburg durch G. vom 1. Juli 1864.

[4] Preuſs. Strafgesetzbuch vom 14. April 1851 §§ 332 ff.

liefs. Deshalb ist in den Gesetzgebungen der meisten Staaten den Orts- und Bezirkspolizeibehörden das Recht beigelegt, orts- und bezirkspolizeiliche Vorschriften zu erlassen und für deren Nichtbefolgung gewisse Strafen, namentlich Geldstrafen bis zu einem bestimmten Betrage festzusetzen[5]. Dagegen besitzen die centralen Verwaltungsorgane in der Regel keine derartigen Befugnisse. Vielmehr können sie Verordnungen mit Strafandrohungen nur kraft einer speciellen gesetzlichen Ermächtigung für den einzelnen Gegenstand erlassen[6].

Die orts- bezw. bezirkspolizeilichen Verordnungen dürfen nichts bestimmen, was den bestehenden Gesetzen oder den Verordnungen höherer Behörden widerspricht. Sie müssen den höheren Behörden zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Nach einzelnen Gesetzgebungen sind sie überhaupt erst vollstreckbar, wenn die höhere Behörde binnen bestimmter Zeit entweder keinen Widerspruch erhoben oder sie ausdrücklich bestätigt hat. Überall besitzen die

---

[5] Preufs. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 §§ 5, 6, 11, V. über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen vom 20. Sept 1867 §§ 5—17, Kr. O. vom 19. März 1881 § 62, Preufs. G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 §§ 136—145, G. vom 12. Juni 1889 § 3; Lauenb. G. über die Polizeiverwaltung vom 7. Jan. 1870 §§ 6, 8, 11; Bayr. Pol. St. G. B. vom 26. Dez. 1871 Art. 1—15; Sächs. G. vom 28. Jan. 1835 § 2, St. O. §§ 101, 102, St. O. für mittlere und kleinere Städte Art. IV § 8, L. G. O. § 72; Württ. G. vom 27. Dez. 1871 Art. 51—57; Bad. Pol. St. G. B. vom 31. Okt 1863 §§ 23—29; Hess. G., betr. die innere Verwaltung, vom 12. Juni 1874 Art. 78 u. 79 St. O. Art. 56; S.-Weim. G. über das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden vom 7. Januar 1854, Nachtr. vom 7. April 1869; S.-Mein. G. O. vom 10. März 1897 Art. 8; S.-Alt. V., die Erweiterung des Geschäftskreises und der Kompetenzen der Kreishauptleute betr., vom 17. Okt. 1865, G., die Organisation der Verwaltung in den unteren Instanzen betr., vom 13. Juni 1876 § 5, G., betr. die Einführung des Instituts der Amtsvorsteher, vom 13. Juni 1876 § 10, St. O. vom 10. Juni 1897 § 62, S.-Goth. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 11. Juni 1858 §§ 8, 28, 31, 34; S.-Kob. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1858 §§ 8, 27, 30, 33; Braunschw. Kr. O. § 7, St. O. §§ 2, 100, L. G. O. §§ 4, 74; Old. G., die Organisation des Staatsministeriums und einiger demselben untergeordneten Behörden betr., vom 5. Dez. 1868, G., betr. die Einrichtung der Ämter, vom 7. Jan. 1879 Art. 4, G. O. Art. 35; Anh. G. über die Polizeiverwaltung vom 1. Juli 1864 §§ 10, 18, 22, 23, G., die Bildung von Amtsbezirken betr., vom 7. April 1878 § 8; Schw.-Sondh. V., betr. die Befugnis der Polizeibehörden, allgemeine Strafandrohungen zu erlassen, vom 29. März 1854; Schw.-Rud. G., betr. das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden und den Erlafs polizeilicher Verordnungen, vom 6. Dez. 1892 §§ 3—10; Schaumb.-Lipp. St. O. § 52, G. vom 18. Dez. 1873, G. über die Polizeiverwaltung vom 22. Mai 1882 §§ 1—5; Lipp. St. O. § 73; Wald. Kr. O. §§ 29, 88, 89, G., betr. die Befugnisse der Landespolizeibehörden zum Erlafs von Polizeiverordnungen, vom 13. Jan. 1875.

[6] Ausdrücklich ausgesprochen ist dies in dem preufs. G. vom 30. Juli 1883 § 136. Dafs auch die meisten andern der N. 5 aufgeführten Gesetze von diesem Gesichtspunkte ausgehen, ergiebt sich daraus, dafs sie das Recht, Verordnungen mit Strafandrohungen zu erlassen, lediglich den Orts- und Bezirksbehörden beilegen. Nur sehr vereinzelt ist in denselben die betreffende Befugnis auch auf die Ministerien ausgedehnt. Vgl. Rosin a. a. O. S. 186 ff.

höheren Behörden die Befugnis, Verordnungen der niederen Stellen aufser Kraft zu setzen.

Durch diese Gesetzgebungen hat der Unterschied zwischen kriminellem und polizeilichem Strafrecht alle Bedeutung verloren. Das Reichsstrafgesetzbuch enthält neben den strafrechtlichen Bestimmungen solche von unzweifelhaft polizeilichem Charakter[7]. Durch polizeiliche Verordnungen werden nicht blofs Handlungen, welche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit enthalten, sondern auch solche, welche wirkliche Rechtsverletzungen sind, mit Strafe bedroht. Die Schranke für Verordnungen dieser Art liegt lediglich in der örtlichen Ausdehnung des Geltungsbereiches und in der Höhe des Strafmafses. Ebenso ist das abgekürzte Verfahren, welches für die Aburteilung gewisser Vergehen besteht, nicht durch die besondere materielle Beschaffenheit derselben, sondern lediglich durch die Höhe der Strafe bedingt.

## § 161.

Notverordnungen[1] sind solche Verordnungen, welche vom Monarchen in der Zeit, wo der Landtag nicht versammelt ist, und vorbehaltlich der Genehmigung desselben erlassen werden, wenn eine dringender Notstand das schleunige Einschreiten der Gesetzgebung erfordert. Das Recht, Notverordnungen zu erlassen, ist dem Monarchen durch die meisten Verfassungen ausdrücklich beigelegt worden[2]. Die Notverordnungen bedürfen in der Regel der Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums. Sie haben die Kraft von Gesetzen und werden auch als provisorische Gesetze bezeichnet. Sie sind grundsätzlich auf dem ganzen Gebiete der Gesetzgebung zulässig. Infolge ausdrücklicher Verfassungsbestimmung dürfen jedoch meist die Verfassung und das Wahlgesetz auf dem Wege der Notverordnung nicht abgeändert werden. Die Notverordnungen müssen ferner hinsichtlich solcher Gegenstände für ausgeschlossen erachtet werden, für welche verfassungsmäfsig die Regelung „im Wege der ordentlichen Gesetzgebung" oder „mit vorgängiger Zustimmung der Kammern" vorgeschrieben ist. Dagegen hat der Vorbehalt der Ordnung einer Angelegenheit „auf dem Wege der Gesetzgebung" nur die Bedeutung, einfache Verordnungen, dagegen nicht die Bedeutung, Notverordnungen

---

[7] Namentlich im Abschnitt 27 „gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen" und im Abschnitt 29 „Übertretungen".

[1] L. Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrecht. Prag, Wien, Leipzig 1893. F. Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, Breslau 1899.

[2] Preufs. Verf. Art. 63, Bayr. Polizeistrafgesetzbuch vom 21. Dezember 1871 Art 9, Sächs. Verf. § 88, Bad. Verf. § 66, Hess. Verf. Art. 73, S.-Weim. R. G. G. § 61, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 130, Old. St. G. G. Art. 137, Braunschw. N. L. O. § 120, Anh. L. O. § 20, Schw.-Sondh. L. G. G. § 39, Schw.-Rud. G. G. § 25, Reufs ä. L. Verf. § 67, Reufs j. L. St. G. G. §§ 66 u. 67, Lipp. G. vom 8. Dez. 1867 § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 31, Wald. Verf. § 7.

auszuschliefsen, da diese vollständig die Stelle von Gesetzen vertreten[3].

Die Notverordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Erteilt der Landtag diese Genehmigung, so bleibt die Verordnung in Kraft. Verweigert er sie, so verliert sie ihre Gültigkeit. Eine solche Verweigerung liegt beim Zweikammersystem bereits dann vor, wenn eine Kammer die Genehmigung versagt hat. Nach einigen Verfassungen mufs die abgelehnte Verordnung von der Regierung wieder aufgehoben werden[4]. Nach anderen tritt sie infolge nicht erteilter Genehmigung ohne weiteres, meist mit dem Ablauf der betreffenden Landtagssession, aufser Wirksamkeit[5]. In Ermangelung besonderer Bestimmungen ist anzunehmen, dafs infolge verweigerter Zustimmung die Verordnung ihre Kraft verliert. Eine Aufhebung derselben durch die Regierung erscheint also weder erforderlich noch zulässig. Wohl bedarf es, damit die Unwirksamkeit der Verordnung allgemein bekannt werde, einer öffentlichen Verkündigung der Ablehnung. Diese ist die Regierung verpflichtet sofort vorzunehmen[6]. Aber die Unterlassung der Verkündigung hat nicht zur Folge, dafs die Verordnung in Kraft bleibt[7]. Dadurch, dafs die Ver-

---

[3] Der Grundsatz gilt namentlich auch für Preufsen. Übereinstimmend: v. Gerber § 47 S. 153 N. 3; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 511 ff.; Arndt im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 438 ff.; Grafsmann im Archiv für öffentliches Recht Bd. VI S. 501; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 174 N. 2; Žolger a. a. O. S. 387. Anderer Ansicht: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 91 S. 371 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 174 S. 35, 36, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 188 S. 532; E. A. Chr., Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 237 ff.; Schwartz a. a. O. S. 208 ff.

[4] Hess. G., Anordnungen zur Sicherheit des Staates in dringenden Fällen betr., vom 18. Juli 1862, Old. St. G. G. Art. 137, Schw.-Sondh. L. G. G. § 39, Lipp. G. vom 8. Dez. 1867 § 3, Wald. Verf. § 7.

[5] Bayr. Pol. St. G. B. Art. 9, S.-Weim. R. G. G. § 61, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 130.

[6] Von den bisherigen Schriftstellern fordern einzelne eine förmliche Aufhebung durch die Regierung. H. A. Zachariä § 160 S. 173; Zöpfl § 394 S. 379. Namentlich wird diese Forderung von den Bearbeitern des preufsischen Staatsrechts aufgestellt unter Berufung auf die Grundsätze der Verfassung über die Gültigkeit gehörig publizierter königlicher Verordnungen. H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 174 S. 38, 39, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 188 S. 533; E. A. Chr. a. a. O. S. 227; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 515; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 174. Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 252; Schwartz a. a. O. S. 210 ff. Dagegen ist jedoch einzuwenden, dafs die Verordnung unter der Voraussetzung der Zustimmung des Landtages erlassen ist und daher, sobald es feststeht, dafs diese Voraussetzung nicht vorliegt, von selbst hinfällig wird. Diesen Gesichtspunkt machen mit Recht geltend: v. Gerber § 48 N. 6; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht a. a. O. S. 375 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 33; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 69 S. 736; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 20; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 130 N. 10; Žolger a. a. O. S. 400; Spiegel a. a. O. S. 201.

[7] Laband a. a. O.

ordnung ihre Geltung verliert, treten die Gesetze wieder in Kraft, welche durch sie beseitigt waren[8]. Übrigens hat die Beseitigung der Verordnung keine rückwirkende Kraft, dieselbe ist vielmehr bis zu dem Momente, in welchem ihre Verbindlichkeit aufhört, als ein gültiges Gesetz zu behandeln[9].

### 2. In den Freien Städten.

### § 162.

In den Freien Städten ist zu einem Gesetze ein übereinstimmender Beschlufs von Senat und Bürgerschaft erforderlich[1]. Der Senat erscheint jedoch nicht, wie der Monarch, als der eigentliche Inhaber der Gesetzgebungsgewalt, sondern als ein der Bürgerschaft gleichstehendes Kollegium. Ein von demselben ausgegangener Gesetzentwurf wird daher durch Annahme seitens der Bürgerschaft definitiv Gesetz.

Verfassungsänderungen erfolgen in Lübeck im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung. In Bremen[2] müssen sie von Senat und Bürgerschaft in zweimaliger Abstimmung, und zwar in beiden Körperschaften von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder angenommen sein. In Hamburg[3] wird eine zweimalige Abstimmung nur seitens der Bürgerschaft erfordert, bei dieser müssen jedesmal $^3/_4$ der gesetzlichen Zahl der Mitglieder anwesend gewesen sein und von diesen $^3/_4$ für die Änderung gestimmt haben.

Sowohl Senat als Bürgerschaft besitzen das Recht der Initiative[4].

Die Publikation der Gesetze steht dem Senat zu[5]. Da dieser ein dem Monarchen analoges Recht der Sanktion nicht besitzt, so mufs die Publikation erfolgen, wenn zwischen ihm und der Bürgerschaft eine Übereinstimmung hinsichtlich des Gesetzentwurfes erzielt worden ist.

Das Verordnungsrecht wird vom Senate ausgeübt[6]. Zum Erlafs von Rechtsverordnungen bedarf es einer gesetzlichen Er-

---

[8] Anderer Ansicht: Held Bd. II § 250 S. 90. Übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht a. a. O. S. 377.

[9] Die Württemb. Verf. § 89 giebt dem Monarchen ein Notverordnungsrecht, ohne die Verpflichtung zur Vorlegung der Notverordnung an die Stände auszusprechen. R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 33 und v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I § 19 ff. nehmen trotzdem das Bestehen einer solchen Verpflichtung an. Vgl. dagegen: Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 176 ff.

[1] Brem. Verf. §§ 56 u. 58, Hamb. Verf. Art. 61, Lüb. Verf. Art. 50.

[2] Brem. Verf. § 67.

[3] Hamb. Verf. Art. 61.

[4] Lüb. Verf. Art. 44, Brem. Verf. § 61, Hamb. Verf. Art. 61.

[5] Lüb. Verf. Art. 49, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 61.

[6] Lüb. Verf. Art. 50, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 61.

mächtigung[7]. Ein Notverordnungsrecht besitzt er nicht. Die Ortspolizeibehörden sind befugt, Polizeiverordnungen mit Strafandrohungen zu erlassen[8].

### III. Die Reichsgesetzgebung[1].

#### 1. Einfache Reichsgesetze[2].

#### § 163.

1. Die Reichsgesetzgebung wird nach der Reichsverfassung ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend[3].

Wie im Einzelstaate der Monarch als Träger der Staatsgewalt, so erscheint im Reiche die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt. Sie ist als der Inhaber der gesetzgebenden Befugnisse anzusehen, ihre Sanktion verleiht einer Norm den Charakter des Gesetzes. Die Gesamtheit der verbündeten Regierungen wird aber repräsentiert durch den Bundesrat. Die Sanktion der Gesetze erfolgt demnach durch einen Beschlufs des Bundesrates[4]. Die Zustimmung des Reichstages

---

[7] Eine solche besteht für Ausführungsverordnungen. Vgl. W. v. Melle, Hamburgisches Staatsrecht S. 89 N. 4.

[8] Brem. L. G. O. § 111, Hamb. L. G. O. Art. 3, G. über die Organisation der Verwaltung § 9.

[1] Die Behauptungen Böhlaus, Mecklenburgisches Landrecht Bd. I Weimar 1871 § 46; Seydels, Kommentar Einleitung S. 19 und zu Art. 2 I, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 352 ff.; Rehms in den Annalen 1885 S. 67, 68, dafs das Reich keine eigene gesetzgebende Gewalt habe, sondern nur die gesetzgebende Gewalt der Einzelstaaten ausübe, dafs daher die Reichsgesetze in jedem einzelnen Staate als Landesgesetze gelten, beruhen auf der bereits früher zurückgewiesenen Anschauung, dafs das Reich kein selbständiges Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes, sondern ein blofses vertragsmäfsiges Verhältnis unter den Einzelstaaten sei. Auch stehen denselben die unzweideutigen Aussprüche der Art. 2 und 4 der Reichsverfassung entgegen. Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 51 ff.

[2] Vgl. V. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipziger Dekanatsprogramm 1885; meine Schrift über den Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung (aus der Festgabe der Jenaer juristischen Fakultät für Gneist), Jena 1888; F. Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers, im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 73 ff.; W. Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, ebenda Bd. XIV S. 31 ff.

[3] R. Verf. Art. 5.

[4] Laband, Staatsrecht Bd. I § 55 S. 596, in Marquardsens Handbuch S. 81 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II 1 § 66 S. 48 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 5 Nr. I, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches, N. F., Bd. III S. 285, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 344; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 285 S. 118; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 52; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 413; Binding in Schmollers Jahrbuch Bd. V S. 379; Trieps, Reich und

ist nur eine Vorbedingung, welche erfüllt sein mufs, damit die Sanktion stattfinden kann. Auch ein vom Bundesrate an den Reichstag gelangter Gesetzentwurf, welcher von diesem unverändert genehmigt ist, bedarf, um Gesetz zu werden, einer nochmaligen Annahme seitens des Bundesrates.

Der Kaiser ist kein selbständiger Faktor der Gesetzgebung; er kommt bei derselben nur in seiner Eigenschaft als König von Preufsen vermittelst seiner Stimmen im Bundesrate in Betracht. Ihm steht kein Recht der Sanktion der Reichsgesetze zu. Vielmehr hat er die Pflicht, die von Bundesrat und Reichstag festgestellten Gesetze zu publizieren[5].

---

Bundesstaaten S. 192; Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung, zu Art. 17 Nr. 1; Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers S. 14; Frormann a. a. O. S. 65, 89; Kliemke, Staatsrechtl. Stellung des Bundesrates S. 40, Abg. Dr. Windthorst in der Reichstagssitzung vom 12. Jan. 1882 (Sten. Ber. S. 592). Die Anwendbarkeit des Begriffes der Sanktion auf das deutsche Reichsstaatsrecht bestreiten: Gierke in Grünhuts Zeitschr. für das Privat- und öffentl. Recht der Gegenwart Bd. VI S. 230, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 131; Kolbow a. a. O. S. 88 ff.; Affolter, Allgem. Staatsr. S. 69; Braun und Weber, Hess. Verf.- und Verw.-Recht Bd. 1 S. 13. Vgl. gegen die in dieser Hinsicht erhobenen Bedenken meine N. 2 citierte Schrift S. 47 ff. Ein Sanktionsrecht des Kaisers behauptet Bornhak im Archiv für öffentl. Recht Bd. VIII S. 460 ff. unter Berufung auf die N. 14 dieses § erwähnte Publikationsformel. Letztere kann aber gegenüber den Bestimmungen der Verfassung nicht mafsgebend sein und die Bildung eines Gewohnheitsrechts ist in dem Gebrauche derselben nicht enthalten. Vgl. Laband in Marquardsens Handb. S. 82; Frormann a. a. O. S. 76 ff.

[5] Diese Ansicht ist nicht nur die communis opinio der staatsrechtlichen Schriftsteller, sondern wurde auch von Fürst Bismarck geteilt (Gedanken und Erinnerungen Bd. II S. 306). Übereinstimmend: Hiersemenzel zu Art. 17 II; Thudichum, Verfassungsrecht S. 88; Riedel zu Art. 17 I; Westerkamp S. 130 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 2 Nr. IV und 17 Nr. I, Bayrisches Staatsrecht a. a. O.; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 291; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 513 ff., in Marquardsens Handb. S. 81; v. Rönne a. a. O. § 66 S. 49; Haenel a. a. O.; Proebst, Verfassung des Deutschen Reiches zu Art. 5 Nr. 2; H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsr. Bd. II § 286 S. 118; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes S. 115; Stoerk in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1146; Kolbow a. a. O. S. 73 ff.; Braun und Weber, Hess. Verf.- u. Verw.-Recht Bd. I S. 13; Zorn a. a. O. S. 416; Fischer, Recht des deutschen Kaisers S. 156; Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers S. 14, Rehm, Militarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung S. 16; Frormann a. a. O. S. 54 ff. — Anderer Ansicht: v. Martitz, Betrachtungen S. 53 und Dernburg, Pandekten Bd. I S. 55, welche behaupten, dafs die Verkündigung der vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetze im freien Belieben des Kaisers stehe. Dieser Ansicht steht jedoch die Bestimmung des Art. 5 der Reichsverfassung entgegen, wonach zu einem Reichsgesetze die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und ausreichend ist. Auch würde die dem Präsidium im Art. 5 der R. Verf. eingeräumte Befugnis, auf dem Gebiete des Zoll-, Militär- und Marinewesens gegen die Abänderung der bestehenden Einrichtungen Widerspruch zu erheben, völlig überflüssig sein, wenn es die Möglichkeit besäfse, den Erlafs jedes ihm nicht genehmen Gesetzes durch Verweigerung der Publikation zu verhindern. Auch Fricker in der N. 2 citierten Schrift erklärt die Verpflichtung des Kaisers zur Publikation für zweifelhaft. Vgl. gegen seine

2. Der Grundsatz, dafs zum Erlafs eines Reichsgesetzes die einfache Majorität genügt, gilt für den Reichstag unbedingt. Hinsichtlich des Bundesrates erleidet er dagegen verschiedene Ausnahmen:

a) Verfassungsänderungen gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben[6].

b) Bei der Gesetzgebung über Militärwesen und Kriegsmarine sowie bei der Gesetzgebung über Zölle und Verbrauchssteuern giebt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht[7].

c) Bei der Beschlufsfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der R. Verf. nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist[8].

d) Gewisse Bestimmungen des Branntweinsteuergesetzes können gegenüber den nach dem Erlafs desselben in die Branntweinsteuergemeinschaft eingetretenen Staaten nur mit deren Zustimmung abgeändert werden[9].

Die Frage, ob einer der angegebenen Fälle vorliegt, ist als eine Frage geschäftlicher Behandlung vom Bundesrate mit einfacher Majorität zu entscheiden[10].

---

Bedenken meine Schrift über den Anteil der Reichsorgane S. 59 ff. Bornhak a. a. O. S. 467 behandelt die Frage gleichfalls als eine offene.

[6] R. Verf. Art. 78. Vgl. § 164.

[7] R. Verf. Art. 5.

[8] R. Verf. Art. 8.

[9] R. G., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 §§ 39, 47. Die Aufhebung dieser Paragraphen kann, wenn dieselben auch kein Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 der R. Verf. begründen, doch selbsverständlich ebenfalls nur mit Zustimmung der betreffenden Staaten erfolgen, weil sonst das denselben eingeräumte Recht völlig illusorisch sein würde. Vgl. darüber auch Seydel, Kommentar zu Art. 35 Nr. III.

[10] Übereinstimmend: Westerkamp S. 130 u. 131; Proebst, Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 5 Nr. 2; Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 258 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 30 S. 246; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 431; Binding in der deutschen Juristenzeitung Bd. IV S. 71, die vier letzten wenigstens hinsichtlich der Verfassungsänderungen, während sie sich über die anderen Punkte nicht äufsern, wie es scheint, auch R. v. Mohl S. 290 u. 291 N. 2. Dieser Auffassung entspricht auch die Praxis. Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 588 ff. — Anderer Ansicht: Hiersemenzel zu Art. 2 II und Seydel, Kommentar zu Art. 7 Nr. VII. Letzterer gelangt zu keinem bestimmten Ergebnis und meint nur, am einfachsten erledige sich die Sache durch Anwendung der Formen der Verfassungsänderung (Art. 78 Abs. 1). Hier handelt es sich aber nicht um Verfassungsänderungen, bei denen doch auch der Reichstag mitwirken mufs, sondern um einen blofsen Beschlufs des Bundesrates. Ersterer behauptet, dafs die Frage, ob eine Verfassungsänderung vorliege, nicht durch einfache Majorität erledigt werden dürfe, weil sonst die Majorität im stande sei, die Vorschriften der Verfassung über Verfassungsänderung illusorisch zu machen. Er übersieht aber, dafs bei der entgegengesetzten Auffassung die Minorität

3. Sowohl Bundesrat als Reichstag besitzen das Recht der Initiative[11]. Innerhalb des Bundesrates kann dasselbe von jeder Regierung ausgeübt werden. Dagegen steht dem Kaiser als solchem nach der Verfassung das Recht der Initiative nicht zu; doch hat sich eine kaiserliche Initiative in der Praxis ausgebildet.

Der Reichstag hat die Befugnis, die Gesetzesvorlagen des Bundesrates zu amendieren und seine Zustimmung von der Annahme der Amendements abhängig zu machen.

4. Die Publikation der Reichsgesetze erfolgt von Reichswegen[12]. Die Anordnung derselben geschieht durch den Kaiser[13]. Sie steht aber nicht im Belieben desselben, sondern mufs erfolgen, wenn ein übereinstimmender Beschlufs von Bundesrat und Reichstag vorliegt. In der Publikationsformel wird die Zustimmung von

---

sich in der Lage befindet, die Vorschriften der Verfassung über einfache Reichsgesetze illusorisch zu machen, indem sie die Anwendung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen fordert. — v. Rönne stimmt hinsichtlich der Verfassungsänderungen ebenfalls mit der hier vertretenen Ansicht überein (Staatsrecht des Deutschen Reiches § 65 Bd. II 1 S. 35), ist dagegen anderer Ansicht hinsichtlich derjenigen Gegenstände, in Bezug auf welche dem Präsidium ein Widerspruchsrecht zusteht. Er meint, der Kaiser müsse, wenn er hinsichtlich der geschäftlichen Behandlung derselben im Bundesrate überstimmt sei, zwar die Vorlage des Bundesrates an den Reichstag bringen (§ 27 Bd. I S. 230), könne aber nachher die Publikation des Gesetzes verweigern (§ 66 Bd. II 1 S. 50). Für die Verweisung der Sache an ein Austrägalgericht, welche Oppenheimer in der deutschen Juristenzeitung Bd. II S. 491 vorschlägt, fehlt in der Reichsverfassung jeder Anhalt.

[11] Nach Art. 23 der Reichsverfassung besitzt der Reichstag das Recht, Gesetze vorzuschlagen nur „innerhalb der Kompetenz des Reiches". Wenn letztere Bestimmung überhaupt eine Bedeutung haben soll, so kann es nur die sein, dafs dem Reichstage die Befugnis, Gesetzentwürfe auf Kompetenzerweiterung einzubringen, nicht zustehen soll. Dieselbe ist jedoch meistens so aufgefafst worden, dafs zur Kompetenz des Reiches auch das Recht gehöre, Verfassungsänderungen und Kompetenzerweiterungen vorzunehmen, dafs daher auch in dieser Beziehung dem Reichstage eine Initiative zustehe (Thudichum, Verfassungsrecht S. 215 u. 216; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 35 S. 266; Westerkamp S. 110 u. 111; Seydel zu Art. 23 I; R. v. Mohl S. 334; Laband, Staatsr. Bd. I § 55 S. 510, in Marquardsens Handb. S. 80; H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 285 S. 116; Zorn a. a. O. S. 409, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 23 Nr. 1; Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung, zu Art. 23 Nr. 1. Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 13. Febr. 1895, namentlich die Äufserungen der Abgeordneten Dr. Lieber und Dr. v. Marquardsen (Sten. Ber. Bd. I S. 861, 863). Obwohl diese Interpretation nicht unbedenklich erscheint, da sie die Worte „innerhalb der Kompetenz des Reiches" als völlig bedeutungslos hinstellt, so hat sie doch durch eine vielfache Praxis des Reichstages, gegen welche auch der Bundesrat keinen Widerspruch erhoben hat, ihre Bestätigung erhalten und mufs daher für mafsgebend erachtet werden. Keinesfalls wird ein kompetenzerweiterndes Reichsgesetz dadurch ungültig, dafs es aus der Initiative des Reichstages hervorgegangen ist.

[12] R. Verf. Art. 2.

[13] R. Verf. Art. 17.

Bundesrat und Reichstag erwähnt[14]. Die Verkündigung erfolgt vermittelst eines Reichsgesetzblattes, welches im Reichsamt des Innern herausgegeben wird[15]. Sofern nicht in einem publizierten Reichsgesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben ist[16]. In den Konsularjurisdiktionsbezirken erlangen jedoch Reichsgesetze erst nach Ablauf von vier Monaten, von dem Tage der Pulikation gerechnet, verbindliche Kraft[17].

5. Der Bundesrat kann einen von ihm an den Reichstag gelangten Gesetzentwurf jeden Augenblick wieder zurückziehen. Auch einem vom Reichstag unverändert angenommenen Gesetzentwurfe braucht er die Sanktion nicht zu erteilen[18]. Eine Frist für die Sanktion und Publikation der vom Reichstag genehmigten Gesetzentwürfe besteht auch im Reiche nur insoweit, als dieselbe spätestens bis zum Beginn der neuen Legislaturperiode des Reichstages erfolgen mufs[19].

---

[14] Die übliche Publikationsformel: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preufsen etc. verordnen im Namen des Deutschen Reiches nach erfolgter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag", ist nicht korrekt. Denn Bundesrat und Reichstag haben einem Reichsgesetze nicht blofs zuzustimmen, sondern dasselbe festzustellen. Vgl. oben N. 4.

[15] R. Verf. Art. 2. V., betr. die Einführung des Bundesgesetzblattes für den norddeutschen Bund, vom 26. Juli 1867.

[16] R. Verf. Art. 2.

[17] R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 19. Juli 1879 § 47. Es fehlt an einer Bestimmung darüber, in welchem Momente die Reichsgesetze in denjenigen Gebieten des Auslandes in Kraft treten, welche nicht deutsche Konsularjurisdiktionsbezirke sind. Unter diesen Umständen bleibt nichts anderes übrig, als die Bestimmung des Art. 2 der R. Verf. in Anwendung zu bringen (Seydel, Kommentar, zu Art. 2 Nr. V, Binding, Handb. des deutsch. Strafrechts Bd. I S. 229 ff.). And. Ans.: Laband, Staatsr. Bd. I § 57 S. 561, in Marquardsens Handb. S. 90, der zu den in Art. 2 vorgeschriebenen 14 Tagen noch den Zeitraum hinzurechnen will, welcher erforderlich ist, damit das betreffende Stück des Gesetzblattes nach dem in Frage stehenden ausländischen Gebiete gelangen kann.

[18] Laband, Staatsrecht Bd. I § 55 S. 517; v. Rönne Bd. II § 66 S. 49.

[19] v. Rönne Bd. II 1 § 66 S. 51 will auch hier unter Berufung auf die Diskontinuität der Sitzungsperioden den Grundsatz in Anwendung bringen, dafs die Publikation bis zum Beginn der neuen Session erfolgen müsse. Ebenso Laband, Staatsrecht Bd. I § 55 S. 539; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 286 S. 120. Vgl. dagegen § 158 S. 514 N. 15. Mit Unrecht beruft man sich für die Anerkennung dieses Grundsatzes auf die Motive zu den Postgesetzen, welche im Herbst 1871 dem Reichstage noch einmal vorgelegt wurden, obwohl bereits in der Frühjahrssession desselben Jahres ein materielles Einverständnis über dieselben erzielt war. Die betreffende Stelle spricht nicht davon, dafs die Verkündung der Gesetze rechtlich unzulässig gewesen, sondern nur davon, dafs sie nicht angemessen erschienen sei (Sten. Ber. des deutschen Reichstages I. Legislaturper 2. Sess. 1871 Bd. II S. 16) Übereinstimmend: P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 253 u. 254; Arndt, Kommentar zur R. Verf., zu Art. 13 Nr. 1. Jede zeitliche Beschränkung verwirft Seydel, Kommentar, zu Art. 5 Nr. II.

## 2. Änderungen der Reichsverfassung[1].

### § 164.

Abänderungen der Reichsverfassung erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben[2].

Grundsätzlich sollte jedem Akte der Gesetzgebung, welcher mit einer Bestimmung der Verfassung im Widerspruch steht, eine Abänderung der betreffenden Verfassungsbestimmung vorausgehen. Diese Form wird jedoch im Deutschen Reiche thatsächlich nicht beobachtet. Es sind vielfach einfache Gesetze unter Wahrung der für Verfassungsänderungen geltenden Vorschriften erlassen worden, welche Verfassungsbestimmungen aufgehoben, modifiziert oder für den betreffenden Fall aufser Anwendung gesetzt haben. Bei der stetigen Praxis, welche diesem Verfahren zur Seite steht, mufs dasselbe als durch Gewohnheitsrecht anerkannt betrachtet werden[3].

Die Befugnis der Reichsgesetzgebung zu Verfassungsänderungen ist in dreifacher Weise beschränkt:

I. durch die vertragsmäfsigen Grundlagen des Deutschen Reiches.

Die Verfassung des norddeutschen Bundes charakterisiert sich ihrem Ursprunge nach als völkerrechtlicher Vertrag. Dies

---

— Nach Beginn einer neuen Sitzungsperiode ist publiziert das Reichsgesetz, betr. die Stimmzettel für öffentliche Wahlen, vom 12. März 1884, nach Beginn einer neuen Legislaturperiode das Reichsgesetz wegen Ergänzung des § 100e der Gewerbeordnung vom 8. Dez. 1884, und das Reichsgesetz über Aufhebung des Gesetzes, betr. die unbefugte Ausübung von Kirchenämtern, vom 6. Mai 1890.

[1] Vgl. H. A. Zachariä, Zur Frage von der Reichskompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma, Braunschweig 1871; Bähr, Die Reichstagskompetenz, in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. XXVIII S. 72 ff.; Beseler, Die Reichstagskompetenz, ebenda S. 184 ff. und in der Reichstagssitzung vom 9. Juni 1879 (Sten. Ber. S. 2190 ff.); Haenel, Die vertragsmäfsigen Elemente der deutschen Reichsverfassung; Laband, Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1487 ff.; E. Loening, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 337 ff.; Kittel, Die bayrischen Reservatrechte, Wüzburg (ohne Jahreszahl).

[2] R. Verf. Art. 78 Abs. 1.

[3] Vgl. Bähr a. a. O. S. 79; Laband, Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1516, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 55 S. 521, in Marquardsens Handbuch S. 88; Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 258, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 785 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 432; B. Schmidt, Über einige Ansprüche auswärtiger Staaten auf gegenwärtiges deutsches Staatsgebiet, Leipzig 1894 S. 81; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. zu Art. 78 Nr. 2, in der deutschen Juristenzeitung Bd. II S. 10; Seydel, Kommentar, zu Art. 78 Nr. IV. Die Einwendungen, welche von Beseler a. a. O. S. 190 ff.; H. A. Zachariä a. a. O. S. 46; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II 1 § 65 S. 31 ff., gegen das übliche Verfahren geltend gemacht werden, haben, obwohl sie prinzipiell durchaus begründet sind, gegenüber der konstanten Praxis ihre Bedeutung verloren.

ergiebt sich nicht allein aus der Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes[4], sondern auch aus dem Wortlaut des Einganges der norddeutschen Bundesverfassung[5]. Die deutsche Reichsverfassung ist wiederum durch Verträge des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten festgestellt worden. Die Verträge sind zwar durch das Gesetz vom 16. April 1871 ersetzt worden, aber auch die durch dieses Gesetz festgestellte „Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich“ nimmt in ihrem Eingange auf die vertragsmäſsige Entstehung der Reichsverfassung Bezug[6]. Trotzdem aber, daſs die norddeutsche Bundesverfassung und deutsche Reichsverfassung auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen, sollten sie nach der Absicht der Kontrahenten selbst keinen vertragsmäſsigen, sondern einen gesetzlichen Charakter besitzen[7]. Deshalb wurde bestimmt, daſs die Abänderung der Verfassung auf dem Wege der Bundes- bezw. Reichsgesetzgebung zu erfolgen habe.

Diese Abänderung durch Gesetz findet aber ihre Schranke in den vertragsmäſsigen Grundlagen, auf welche der Eingang der norddeutschen Bundes- und deutschen Reichsverfassung hindeutet. Aus diesen sind den beteiligten Staaten vertragsmäſsige Rechte erwachsen. Da jedoch die Verträge nicht bloſs obligatorische Rechte und Verbindlichkeiten unter den Kontrahenten begründet, sondern ein neues Gemeinwesen geschaffen haben, so stehen die auf dem Vertrage beruhenden Rechte den beteiligten Staaten nicht gegenüber den einzelnen übrigen Staaten, sondern gegenüber dem Reiche zu[8]. Die Aufhebung derselben bedarf daher nicht der

---

[4] Vgl. § 64 S. 162 ff.

[5] Derselbe lautete: „Seine Majestät der König von Preuſsen, Seine Majestät der König von Sachsen u. s. w. schlieſsen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen des Norddeutschen führen und wird nachstehende Verfassung haben.“

[6] Der Eingang der deutschen Reichsverfassung lautet: „Seine Majestät der König von Preuſsen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern u. s. w. schlieſsen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben.“ — Die Behauptung, daſs dieser Eingang lediglich enunciativer Natur sei (Beseler a. a. O. S. 187; Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 100 ff.; v. Rönne § 65 S. 29), ist mit dem Wortlaut „schlieſsen einen ewigen Bund“ nicht vereinbar. Die Analogie des Einganges der deutschen Bundesakte, auf welche man sich dafür berufen hat, beweist vollends das Gegenteil, da dort die entscheidenden Worte gerade abweichend lauten: „die souveränen Fürsten und Freien Städte etc. sind übereingekommen etc.“ — Vgl. Bähr a. a. O. S. 75 ff., meine Staatsrechtlichen Erörterungen S. 58 ff.

[7] Mit Unrecht erklärt Laband, Staatsrecht Bd. I § 2 S. 30, 31, in Marquardsens Handbuch S. 8 dies für unmöglich. Vgl. dagegen die Ausführungen in § 64 Anmerk. S. 167.

[8] Es wird nicht behauptet, daſs die Staaten mit dem bereits als bestehend vorausgesetzten Bunde einen Vertrag geschlossen

Zustimmung sämtlicher Einzelstaaten, sondern lediglich der Zustimmung der Reichsgewalt und des beteiligten Einzelstaates [9].

Die vertragsmäfsigen Grundlagen des Reiches sind:

1. die Existenz der einzelnen Staaten als Glieder des Bundes. Es ist weder eine Ausschliefsung der Einzelstaaten aus dem Reichsverbande durch einen Akt der Reichsgewalt noch ein einseitiger Austritt derselben für zulässig zu erachten [10]. Viel-

haben, wie Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 94 meint, sondern dafs die Rechte, welche aus dem unter den Staaten geschlossenen Vertrage hervorgegangen sind, denselben gegenüber dem Bunde (Reiche), nicht gegenüber den anderen Einzelstaaten zustehen. Von diesem Standpunkte aus bleibt es auch völlig gleichgültig, ob bei den Verträgen, auf welchen das Reich beruht, alle einzelnen deutschen Staaten oder der Norddeutsche Bund und die süddeutschen Staaten als Kontrahenten erscheinen, und es erledigen sich damit die von Haenel a. a. O. S. 96 ff. aus diesem Gesichtspunkte gemachten Einwendungen. In anderer Weise bekämpft Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 777 N. 4 die hier vertretene Ansicht. Er meint, wenn die Verträge das Gemeinwesen geschaffen hätten, so könne aus dessen Verfassung folgen, dafs dasselbe zum Schutze der Einzelstaaten verpflichtet sei. Das sei jedoch gesetzliche, nicht vertragsmäfsige Schutzpflicht. Hier handelt es sich aber gar nicht um eine Schutzpflicht des Reiches gegenüber den Einzelstaaten sondern um eine Beschränkung seiner Hoheitsrechte. Eine solche festzusetzen waren die Einzelstaaten in der Lage, da sie selbst das Reich durch ihren Vertrag begründeten. Sind aber derartige Schranken vorhanden, so haben die Einzelstaaten auch ein Recht auf Einhaltung derselben. Und dieses Recht kann ihnen, da eine Verletzung derselben lediglich durch das Reich möglich ist, auch nur gegenüber dem Reiche zustehen.

[9] Die Ansicht, dafs zur Aufhebung der vertragsmäfsigen Rechte die Einwilligung aller Einzelstaaten erforderlich sei, wurde früher von v. Martitz S. 9 ff. und in meinen Grundzügen S. 46 ff. vertreten, ist jedoch von uns beiden später aufgegeben worden (meine Staatsrechtlichen Erörterungen S. 65; v. Martitz, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXII S. 572). Sie wird jetzt nur noch von Seydel, Kommentar, Einleitung Nr. V Art. 1 Nr. II und Rehm, Unitarismus und Föderalismus S. 36 verteidigt. Dagegen stellen einzelne Schriftsteller die Existenz vertragsmäfsiger Grundlagen völlig in Abrede, so namentlich Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 177, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 771 ff.; R. v. Mohl S. 11 u. 61; v. Rönne § 65 S. 27 ff.; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen S. 301 ff. — Mit der hier vertretenen Auffassung, welche bereits in meinen Staatsrechtlichen Erörterungen S. 64 ff. entwickelt ist, hat sich einverstanden erklärt H. A. Zachariä, Göttinger gelehrte Anzeigen 1872 S. 184 ff. Abgesehen von dem einen vorher erwähnten Punkte stimmt damit auch Rehm a. a. O. überein.

[10] Wer das Vorhandensein vertragsmäfsiger Grundlagen leugnet, mufs konsequenterweise der Reichsgewalt die Befugnis zusprechen, durch Abänderung des Art. 1 der R. Verf. die Existenz der Einzelstaaten aufzuheben; eine solche Befugnis dem Reiche einzuräumen ist aber wohl kaum die Absicht seiner Begründer gewesen. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 177, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 779, 793 nimmt dieselbe allerdings für das Reich in Anspruch; ebenso Jellinek a. a. O. S. 304, Le Fur, État fédéral S. 708 ff.; Bansi in den Annalen 1898 S. 684. Dagegen ziehen R. v. Mohl S. 11 u. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 6 S. 47, diese Konsequenz nicht; ersterer, weil ein solcher Akt „dem Wesen des Reiches zuwider", letzterer, weil er „keine Verfassungsänderung, sondern ein Verfassungsbruch sei". Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 93 ff. will der Reichsgewalt die Befugnis, einen Einzelstaat zu beseitigen, deshalb nicht zusprechen, weil

mehr wird eine Abänderung der Reichsverfassung unter Zustimmung des betreffenden Einzelstaates erfordert[11]: 1. zum gänzlichen oder teilweisen Ausscheiden eines Staates aus dem Reichsverbande[12]; 2. zur völligen oder teilweisen Abtretung seines Gebietes an einen aufserdeutschen Staat[13], vorausgesetzt dafs dieselbe nicht in einem

---

dies eine Veränderung der faktischen Voraussetzungen sei, auf welchen das Reich ruhe. Die faktischen Voraussetzungen bilden aber keine rechtliche Schranke für die Gesetzgebung. Ein Recht der Einzelstaaten auf Existenz erkennen an: Robinson in der Zeitschr. für Staatswissenschaft Bd. LIII S. 616; v. Stengel in Schmollers Jahrb. Bd. XXII S. 1131; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung von Elsafs-Lothringen S. 49 ff. Letzterer a. a. O. S. 57 behauptet, dafs auch Elsafs-Lothringen ein Recht auf Existenz besitze. Diese Ansicht hängt damit zusammen, dafs der Verf. Elsafs-Lothringen für einen Staat hält, was schon früher (§ 71 S. 188 N. 8) zurückgewiesen wurde. Derselbe verkennt die völlig verschiedene Stellung, welche die Staaten und das Reichsland gegenüber dem Reich einnehmen. Die Staaten haben das Reich gegründet und waren daher in der Lage, ihren Bestand rechtlich zu sichern; das Reichsland ist durch die Reichsgesetzgebung geschaffen worden und kann durch diese wieder vernichtet werden. — Laband, Staatsrecht Bd. I § 13 S. 113, in Marquardsens Handbuch S. 27 hält zwar nicht die Aufhebung eines einzelnen, wohl aber die Aufhebung aller Staaten durch einen Akt der Reichsverfassungsgesetzgebung für zulässig und beruft sich dafür auf die Gleichheit der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Staaten, ein Grundsatz, für den die Reichsverfassung keinerlei Anhalt darbietet. Ihm schliefst sich an: Mejer, Einleitung S. 342. In einem Punkte ist allerdings Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 777 N. 3 unbedingt zuzustimmen, nämlich darin, dafs die Frage der vertragsmäfsigen Elemente der Reichsverfassung eine grofse politische Bedeutung nicht besitzt. Denn in einem Falle, wo dieselbe praktisch werden könnte, würden thatsächliche Machtverhältnisse und nicht Verfassungserwägungen den Ausschlag geben. Aber eine wissenschaftlich staatsrechtliche Behandlung kann sich der Erörterung des Problems nicht entziehen und es darf aus einer solchen nicht auf einen „sonderbaren Köhlerglauben" in Bezug auf den politischen Wert und praktischen Erfolg derartiger Ausführungen geschlossen werden.

[11] Ob für den Einzelstaat die Zustimmung der Regierung genügt oder die der gesetzgebenden Faktoren notwendig ist, mufs nach der Verfassung des Einzelstaates beurteilt werden.

[12] Seydel a. a. O. Einleitung Nr. VI, Art. 1 Nr. II fordert dazu von dem in N. 9 entwickelten Standpunkte aus die Einwilligung aller einzelnen Staaten. Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 94 ff. hält das Ausscheiden eines Staates für eine faktische Lösung des bisherigen Bundes und fordert zur Erneuerung des Verhältnisses einen Willensakt der Bundesglieder, also Einstimmigkeit; für teilweise Abtretungen genügt ihm eine Änderung der Reichsverfassung. Mit der hier entwickelten Ansicht stimmt überein Laband, Staatsrecht Bd. I § 22 S. 171, in Marquardsens Handbuch S. 29; Preufs, Gemeinde, Staat, Reich S. 412; B. Schmidt a. a. O. S. 51 ff.; Sieskind, Zur Lehre von den Bedingungen und Formen, unter welchen der gegenwärtige Umfang des heutigen Deutschen Reiches erweitert und eingeengt werden kann, Berlin 1897, S. 19, 31 ff., und teilweise auch Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 540.

[13] Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht Bd. I §§ 22 S. 171, 172, in Marquardsens Handbuch S. 29; Proebst in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 248; Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, Erlangen 1882, S. 42; Prestele, Die Lehre vom Abschlufs völkerrechtlicher Verträge S. 13, 21; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 33; Opitz, Sächsisches

Friedensvertrage erfolgt[14]; 3. zur Vereinigung eines deutschen Staates mit einem anderen deutschen Staate[15]. Dagegen sind teilweise Abtretungen an andere deutsche Staaten durch bloſse Vereinbarung der beteiligten Staaten für zulässig zu erachten, weil dadurch weder die Mitgliedschaft zum Reiche noch irgend eine Bestimmung der Reichsverfassung berührt wird[16]. Dasselbe gilt

---

Staatsrecht Bd. I S. 89; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 15; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 246 S. 10; Bornhak, Preuſs. Staatsrecht Bd. I S. 226; Preuſs, Gemeinde, Staat, Reich S. 411; Stoerk in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1079; Trieps, Reich und Bundesstaaten S. 120, 122, 147; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 56; Sieskind a. a. O. S. 20, 21, 25. Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar, Einleitung Nr. VI und zu Art. 1 Nr. II und Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 339; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 95, 102 und Riedel zu Art. 1 Nr. II, welche in Bezug auf teilweise Abtretungen zwar zustimmen, dagegen bei vollständigen Abtretungen die Einwilligung aller Staaten für erforderlich halten, sowie Thudichum, Verfassungsrecht S. 57 und Bansi a. a. O. S. 685, die einen bloſsen Akt der Reichsgewalt für genügend erachten. — Den hier entwickelten Grundsätzen gemäſs ist bei einer Regulierung der badisch-schweizerischen Grenze verfahren worden. Die Vereinbarung zwischen Baden und der Schweiz vom 28. April 1878 ist durch einen besonderen Vertrag zwischen dem Reiche und der Schweiz vom 24. Juni 1879 genehmigt worden.

[14] Das Recht des Reiches, in Friedensverträgen Gebietsabtretungen zu machen, folgt notwendig aus der Befugnis desselben, Frieden zu schlieſsen. Vgl. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 172 ff., in Marquardsens Handbuch S. 29 N. 3; Proebst a. a. O. S. 248; Tinsch a. a. O. S. 42; Prestele a. a. O. S. 12; Gaupp a. a. O. S. 15; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 23; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 46; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 546; B. Schmidt a. a. O. S. 81; Sieskind a. a. O. S. 21 ff. Anderer Ansicht: Seydel zu Art. 1 Nr. II, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 340; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 226 N. 7; Preuſs a. a. O. S. 411; Trieps a. a. O. S. 147.

[15] Auch hier fordert Seydel, Kommentar, a. a. O. die Zustimmung aller einzelnen Staaten. Die meisten Schriftsteller dagegen nehmen an, daſs derartige Vereinigungen durch bloſse Verträge der Einzelstaaten ohne Zustimmung der Reichsgewalt bewirkt werden können (Thudichum, Verfassungsrecht S. 61 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 13 S. 114 ff., in Marquardsens Handbuch S. 27; v. Rönne, Staatsrecht Bd. I § 7 S. 61; Gaupp a. a. O. S. 16; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 246 S. 8 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 274; Preuſs a. a. O. S. 410). Diesem Grundsatz entsprechend ist bei der Vereinigung Lauenburgs mit Preuſsen verfahren worden. Das Verfahren muſs jedoch für inkorrekt erachtet werden, da derartige Änderungen im Territorialbestande eine Abänderung des Art. 1 der R. Verf. enthalten. Übereinstimmend: Tinsch a. a. O. S. 42: Prestele a. a. O. S. 21; Trieps a. a. O. S. 117 ff., 120 ff.; Bansi a. a. O. S. 685 und Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 347, welcher nur insofern abweicht, als er die Vereinigung Lauenburgs mit Preuſsen ohne Mitwirkung des Reiches für zulässig erachtet. Die Reichsverfassung hat nach seiner Auffassung durch die Stellung, welche sie Lauenburg zugewiesen, die Verschmelzung beider Staaten als eine innere, die Stellung derselben zum Reich nicht berührende Angelegenheit anerkannt.

[16] Vgl. Thudichum, Verfassungsrecht S. 61 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 1 Nr. II, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 340; Riedel zn Art. 1 Nr. II; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 7 S. 61; Laband, Staatsrecht Bd. I § 22 S. 175, in Marquardsens Handbuch S. 29; Prestele a. a. O. S. 20; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 23 N. 9

von der Vereinigung mehrerer deutscher Staaten in der Form der Personal- oder Realunion[17];

2. das Bestehen eines Bundesverhältnisses[18]. Das Reich würde aufhören, ein solches zu sein, wenn den Einzelstaaten keine Angelegenheiten mehr zur selbständigen Ordnung verblieben, wenn die Ausübung der Reichsgewalt einem oder einzelnen der verbündeten Staaten übertragen oder wenn den Einzelstaaten die Selbständigkeit ihrer Organisation genommen würde;

3. die festgestellten Bundeszwecke. Als solche führt der Eingang der Reichsverfassung an „Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes". Da diese Formulierung so allgemein ist, dafs darunter alle denkbaren politischen Aufgaben zusammengefafst werden können, so hat die Begrenzung der Verfassungsänderung durch die Bundeszwecke keinerlei praktische Bedeutung;

II. durch eine positive Bestimmung des Abs. 2 Art. 78 der Reichsverfassung. Dieselbe lautet:

„Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden"[19].

---

Preufs a. a. O. S. 409; Trieps a. a. O. S. 148 ff.; Gaupp a. a. O. S. 16. Auch die Praxis entspricht diesem Grundsatze. Anderer Ansicht: Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 70; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 102; Bansi a. a. O. S. 685.

[17] Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 97; Seydel, Kommentar, Einleitung Nr. VII; Thudichum, Verfassungsrecht S. 62. Für eine Realunion fordert Zustimmung des Reiches Trieps a. a. O. S. 119; und Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 348 verlangt eine solche sogar für den Fall der Personalunion.

[18] Übereinstimmend: R. v. Mohl S. 46. Vgl. auch Zorn a. a. O. S. 136 ff.

[19] Während die meisten Schriftsteller bei der Interpretation dieser Bestimmung sich streng an den Wortlaut des Art. 78 halten und dieselbe ausschliefslich auf Vorschriften der Reichsverfassung beschränken, ist zuerst vom Freiherrn v. Friesen in der Sitzung der zweiten sächsischen Kammer vom 23. Februar 1872 (Annalen des Deutschen Reiches 1872 S. 1616 ff.) behauptet worden, dafs sie sich auf alle diejenigen Rechte beziehe, welche den Charakter von iura singulorum besäfsen. Ihm hat sich Seydel, Kommentar zu Art. 78 Nr. V angeschlossen. In eingehenderer Weise versucht Laband (Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1487 ff., Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I §§ 12 u. 13 S. 99 ff., in Marquardsens Handbuch S. 24 ff.) die Ansicht zu begründen, Art. 78 Abs. 2 enthalte keine singuläre Vorschrift über Abänderung der Reichsverfassung, sondern die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, dafs iura singulorum ohne Zustimmung der Berechtigten nicht aufgehoben werden könnten. Iura singulorum oder Sonderrechte der Einzelstaaten sind aber nach ihm alle diejenigen Rechte derselben, welche eine Abweichung von der allgemeinen Regel enthalten, einerlei, ob sie auf der Verfassung oder auf speciellen Gesetzen beruhen. Ihrem Inhalte nach

Diese Vorschrift, welche in der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht enthalten war, findet sich zuerst in dem Protokoll vom 15. November 1870 Nr. 8. und ist von da in den Vertrag mit Bayern vom 23. November 1870 unter Nr. V übergegangen. In letzterem werden die Worte: „diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind" durch den erläuternden Zusatz erklärt: „insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziffer III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen". Die Bestimmungen unter Ziffer III enthalten aber die Exemtionen Bayerns von der Reichskompetenz auf dem Gebiete des Heimats- und Niederlassungswesens, des Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesens und des Militärwesens. Daraus ergiebt sich, dafs unter „den bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten" diejenigen Exemtionen derselben von der Reichskompetenz zu verstehen sind, welche ihnen auf Grund bestimmter Vorschriften der Reichsverfassung zustehen[20].

---

erscheinen sie teils als Beschränkungen der Kompetenz des Reiches, teils als Rechte in Bezug auf die Organisation der Reichsgewalt, teils als finanzielle Begünstigungen. Der Grundsatz der Unentziehbarkeit der iura singulorum wird einmal durch Analogieen begründet, welche der Theorie der privatrechtlichen Korporationen entnommen sind, andererseits durch Rechtsanschauungen, die im alten deutschen Reiche und im früheren deutschen Bunde herrschend waren. Aber privatrechtliche Grundsätze können für die staatsrechtlichen Verhältnisse des Reiches nicht mafsgebend sein und die Verfassung des alten deutschen Reiches und des deutschen Bundes waren von der des jetzigen Reiches so verschieden, dafs aus denselben keine Schlüsse auf den heutigen Rechtszustand gezogen werden dürfen. Die Reichsverfassung endlich bietet für eine so weit gehende Ausdehnung des Begriffes der Sonderrechte, wie Laband sie vertritt, keinen Anhalt, sondern spricht nur von denjenigen Rechten einzelner Bundesstaaten, welche auf „Vorschriften der Reichsverfassung" beruhen. Den Ausführungen Labands stimmt zu: Delbrück, Art. 40 der Reichsverfassung S. 1, 2; im wesentlichen Gierke in Schmollers Jahrbuch S. 1171; Kittel a. a. O. S. 16; dagegen nicht unbedingt Mejer Einleitung S. 342 ff., obwohl Laband, Staatsrecht S. 106 N. 3 sich auf denselben beruft. — Gegen Laband vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 183 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 811, 820 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 292; Loening, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 337 ff.; v. Martitz, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXII S. 569 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 127 ff., Kommentar zu Art. 78 Nr. 5; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 284; B. Schmidt a. a. O. S. 77; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. zu Art. 78 Nr. 3.

[20] Gegen die Verwendung des angeführten Zusatzes aus dem Vertrage mit Bayern zur Interpretation für Abs. 2 des Art. 78 hat Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 207 N. 100 Einwendungen erhoben, weil Ziffer III keine vollständige Aufzählung der Exemtionen Bayerns enthalte, die Befreiung von der Gesetzgebung über Bier- und Branntweinsteuer vielmehr unter Ziffer II stehe. Dagegen ist jedoch zu bemerken, dafs Ziffer III allerdings alle diejenigen Exemtionen umfafst, welche speciell Bayern in dem Vertrage vom 23. November eingeräumt sind, während die unter II aufgeführten bereits Baden und Hessen in dem Vertrage vom 15. November zugestanden waren.

Die Verfassungssvorschriften, zu deren Änderung die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates erforderlich ist, waren daher ursprünglich folgende:

die Bestimmung des Art. 4 Nr. 1, daſs die Bundesgesetzgebung in Bayern sich nicht auf die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse erstreckt;

die Bestimmung des Artikel 34, daſs die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes auſserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluſs in dieselbe beantragen[21];

die Bestimmung des Artikel 35, daſs in Bayern, Württemberg und Baden die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten bleibt;

die Bestimmung des Artikel 46, daſs die Vorschriften der Artikel 42—45 über Eisenbahnen auf Bayern nicht anwendbar sind;

die Bestimmung des Artikel 52, daſs die Vorschriften der Artikel 48—52 auf Bayern und Württemberg keine Anwendung finden;

die Schluſsbestimmung zum XI. Abschnitt, über die Ordnung des bayrischen und württembergischen Militärwesens;

die Schluſsbestimmung zum XII. Abschnitt, betreffend die Ausgaben für das bayrische Heer[22].

Von diesen Verfassungsvorschriften hat die Bestimmung über die Exemtion Bayerns, Württembergs und Badens von der Branntweinbesteuerung mit dem am 1. Oktober 1887 erfolgten Eintritt der betreffenden Staaten in die Branntweinsteuergemeinschaft des

[21] Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 200 ff., will auf das Privileg der Hansestädte die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 nicht angewendet wissen, weil zum Eintritt der Hansestädte in die Zollgrenze eine Verfassungsänderung nicht notwendig sei, vielmehr ein einfacher Beschluſs des Bundesrates genüge. Hier handelt es sich aber nicht um den Fall, wo eine der Hansestädte sich bereit erklärt, freiwillig in die Zollgrenze einzutreten, sondern um die Frage, ob ihnen das Privileg, gegen ihren Willen nicht eintreten zu brauchen, ohne ihre Zustimmung genommen werden kann. Mit der hier entwickelten Ansicht stimmen fast alle Schriftsteller und Redner im Reichstage über den Gegenstand überein. Vgl. die Nachweisungen in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 1. Aufl. Bd. II § 275 S. 305 N. 9.

[22] In der elften Sitzung der ordentlichen Reichstagssession von 1871 hatte der Abgeordnete Haenel beantragt, an Stelle der allgemeinen Bestimmung des zweiten Absatzes des Art. 78 folgende Fassung anzunehmen: „die Bestimmungen der Reichsverfassung, nämlich des Art. 4 Nr. 1, des Art. 35 Alinea 2, des Art. 46 Alinea 2, des Art. 52, der Schluſsbestimmung zum XI. Abschnitt und der Schluſsbestimmung zum XII. Abschnitt, durch welche bestimmte Rechte Bayerns und beziehentlich Württembergs und Badens in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Einzelstaates abgeändert werden.“ Dieses Amendement ist vom Reichstage abgelehnt worden, jedoch, wie die Verhandlungen ergeben, ohne die Absicht, dadurch über seine materielle Richtigkeit ein Urteil fällen zu wollen (Sten. Ber. 159—162).

Reiches ihre Bedeutung verloren. Dagegen besitzt das im Art. 34 der Verfassung festgesetzte Privileg Bremens und Hamburgs auch nach dem Einschlufs beider Städte in das Zollgebiet noch praktische Wichtigkeit, weil denselben beim Zollanschlufs ein kleines Freihafengebiet belassen und der Grundsatz, dafs dieses ohne ihre Zustimmung dem Zollgebiet nicht angeschlossen werden kann, unverändert bestehen geblieben ist[23].

Unter die beschränkende Vorschrift des Abs. 2 von Art. 78 fallen nicht die besondere Vertretung, welche einzelnen Bundesregierungen in bestimmten Bundesratsausschüssen zugestanden ist[24], die Stimmen der einzelnen Regierungen im Bundesrat[25] und die Präsidialrechte Preufsens[26] [27].

Die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates kann dem Reiche gegenüber nur durch den Vertreter des be-

---

[23] Für Hamburg ist der Grundsatz durch das R. G. vom 16. Febr. 1882 § 1 ausdrücklich ausgesprochen; derselbe findet aber auch auf Bremen Anwendung. Übereinstimmend: Laband, Staatsr. Bd. II § 120 S. 862 N. 4; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 674 N. 7; Thümmel im Archiv für öffentliches Recht Bd. VIII S. 406.

[24] Anderer Ansicht: Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 199 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 249 S. 18; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 284, und die N. 25 citierten Schriftsteller. Mit dem Wortlaut des Abs. 2 von Art. 78 ist diese Auffassung allerdings vereinbar, dagegen nicht mit der Entstehungsgeschichte desselben. Namentlich steht der erläuternde Zusatz im Vertrage mit Bayern entgegen.

[25] Die Ansicht, dafs nicht blofs die besondere Vertretung in den Bundesratsausschüssen, sondern auch die Stimmenzahl im Bundesrat unter die Bestimmungen des Abs. 2 Art. 78 falle, vertreten: Seydel, Kommentar, zu Art. 6 Nr. III und Kontroversen des Reichsverfassungsrechtes, Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung und einheitliches deutsches Recht Bd. VII S. 621 ff.; Loening a. a. O. S. 367; v. Rönne §§ 22 u. 65; L. A. Müller, Reichsrecht und Landesrecht in Bayern, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 848; Trieps a. a. O. S. 130 ff. Dieselbe ist aber mit dem Wortlaut des Art. 78 nicht vereinbar, da die betreffenden Rechte keine „bestimmten Rechte einzelner“ Bundesstaaten sind. Auch die bisherige Praxis steht derselben entgegen. Bei Gründung des Zollvereins und des Deutschen Reiches hat eine Veränderung zwar nicht der absoluten Zahl, wohl aber des prozentualen Anteils an der Gesamtheit der Stimmen, worauf es allein ankommt, ohne Zustimmung der Einzelstaaten stattgefunden. Andere Schriftsteller, namentlich Laband a. a. O. S. 105, H. Schulze a. a. O., Kittel, a. a. O. S. 40, wollen die Bestimmungen des Art. 78 Abs. 2 wenigstens auf die Bayern im Bundesrat eingeräumten sechs Stimmen in Anwendung bringen.

[26] Die Meinung, dafs die Präsidialrechte Preufsens unter die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 fallen, vertreten: H. Schulze a. a. O.; v. Kirchenheim a. a. O.; Seydel, Kommentar zu Art. 78 Nr. IV; Loening a. a. O. S. 365. Trieps a. a. O. Die Frage hat jedoch keinerlei praktische Bedeutung, da Preufsen im stande ist, durch Abgabe der ihm zustehenden Stimmen jede Verfassungsänderung zu hindern.

[27] Übereinstimmend mit den hier vertretenen Ansichten: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 129 ff. und Art. „Reservatrechte“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 450 ff.; Jellinek, Staatenverbindungen S. 272 N. 19, Subjektive öffentliche Rechte S. 291; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 105 N. 7 und — abgesehen von den N. 21 u. 24 erörterten Punkten — Haenel a. a. O.

treffenden Staates im Bundesrate erklärt werden, und diese Erklärung ist für das Reich ausreichend. Da es sich dabei aber nicht um eine reine Reichsangelegenheit, sondern um ein Gebiet handelt, welches dem Einzelstaate speciell vorbehalten ist, der Akt außerdem den Charakter einer allgemeinen gesetzgeberischen Maßregel hat, so ist die Regierung vom Standpunkte des Landesrechtes aus verpflichtet, vor Abgabe der Stimme die Zustimmung des Landtages zu dem Verzichte einzuholen [28].

III. Durch einzelne besondere Vereinbarungen, welche bei Gelegenheit der Gründung des Deutschen Reiches zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten getroffen, aber nicht in die Verfassung selbst aufgenommen sind, sondern lediglich in den Schlußprotokollen sich finden. Sie beziehen sich auf den Anteil Badens an den Postüberschüssen, auf gewisse Sonderrechte Württembergs hinsichtlich des Post- und Eisenbahnwesens, auf die Exemption Bayerns von der Immobiliarversicherungsgesetzgebung des Reiches, auf die Vergütungen, welche Bayern für den diplomatischen Dienst gezahlt werden, auf die Vertretung des Reichsgesandten durch den bayrischen Gesandten und auf den stellvertretenden Vorsitz Bayerns im Bundesrat [29]. Diese Rechte können jedenfalls nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates beseitigt werden. Doch bedarf es dazu nicht notwendig der Form des Vertrages; es genügt ein Reichsgesetz, welches mit Zustimmung des beteiligten Staates erlassen wird, unter Umständen sogar die bloße Erklärung des letzteren im Bundesrate [30].

Dagegen können auf dem Wege bloßer Verfassungsänderung folgende Akte vorgenommen werden:

---

[28] Übereinstimmend: Pözl, Bayrisches Verfassungsrecht, 4. Aufl., Supplement § 43; R. v. Mohl S. 64 u. 65; Riedel zu Art. 78 Nr. IV; Hauser § 15; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 131 ff., in v. Holtzendorffs Rechtslexikon a. a. O. S. 453; H. Schulze a. a. O. § 249 S. 19, § 256 S. 52; Ruhland in den Historisch-politischen Blättern Bd. CI S. 169; Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung, zu Art. 78 Nr. 3. Daß die Verpflichtung der Regierung zwar nicht als eine selbstverständliche bestehe, wohl aber durch ein besonderes Landesgesetz auferlegt werden könne, nehmen an Westerkamp S. 81; Laband a. a. O. S. 109, 110; v. Rönne, § 65 S. 41 ff. Für reichsverfassungsmäßig unzulässig halten ein solches Landesgesetz Seydel, Kommentar zu Art. 78 Nr. VI, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 266; Thudichum in v. Holtzendorffs Jahrbuch Bd. I S. 48 N. 2; Kittel a. a. O. S. 24 ff. Dies ist im wesentlichen auch die Ansicht von Haenel (Vertragsmäßige Elemente S. 209 ff.), der aber eine erhöhte Verantwortlichkeit der Staatsregierung gegenüber der Landesvertretung anerkennt. Bei dem Verzicht auf das Sonderrecht der Branntweinbesteuerung ist in den drei beteiligten Staaten die Zustimmung des Landtages eingeholt worden (Bayr. G. vom 27. Sept. 1887, Württ. G. vom 17. Sept. 1887, Bad. G. 8. Juli 1887).

[29] Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente S. 232 ff.

[30] Vgl. darüber Haenel, Vertragsmäßige Elemente S. 236 ff.; Loening a. a. O. S. 347; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. S. 108; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 125; Proebst in den Annalen 1882 S. 263; Kittel a. a. O. S. 20 ff.

1. Aufnahme neuer Gebietsteile in den Reichsverband, und zwar sowohl in der Eigenschaft als gleichberechtigte Mitglieder[31], als in der Form von unterworfenen Gebieten. — Die Erweiterung des Gebietes eines einzelnen deutschen Staates durch Aufnahme aufserdeutschen Gebietes in den Staatsverband ist ohne Zustimmung der Reichsgewalt für unzulässig zu erachten. Denn eine selbständige Erweiterung der einzelnen Staaten würde, da diese nicht die Befugnis besitzen, ohne Zustimmung der Reichsgewalt den Umfang des Reichsgebietes zu ändern, zur Folge haben, dafs ein Teil des Gebietes des betreffenden Staates sich aufserhalb des Reichsverbandes befände. Dies erscheint aber unzulässig, da nach Artikel 1 der Reichsverfassung die Staaten mit ihrem gesamten Gebiete dem Reiche angehören[32]. Dagegen ist die Vereinigung eines deutschen Staates mit einem aufserdeutschen in der Form der blofsen Union nicht für unzulässig zu erachten[33].

---

[31] Die Zustimmung aller verbündeten Staaten, welche Seydel, Kommentar zur Einleitung Nr. V, Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 96, und Sieskind a. a. O. S. 27, in diesem Falle verlangen, ist nicht erforderlich, weil dadurch in den vertragsmäfsigen Rechten und Pflichten der Einzelstaaten nichts geändert wird, sondern lediglich neue Rechtsbeziehungen zum Reiche entstehen. — Ein solcher Eintritt eines aufserdeutschen Staates wird in der Regel durch einen völkerrechtlichen Vertrag erfolgen, welcher in den Formen der Verfassungsgesetzgebung zu genehmigen ist. Gegenüber den Zweifeln, welche R. v. Mohl S. 25 und v. Rönne § 7 S. 60 N. 2 in dieser Beziehung aufgeworfen haben, genügt es, an die Art der Aufnahme der süddeutschen Staaten zu erinnern. Übereinstimmend: Proebst a. a. O. S. 248; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 246 S. 10; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 274; Preufs, Gemeinde, Staat, Reich S. 414; Trieps a. a. O. S. 132, 147; Bansi a. a. O. S. 685.

[32] Eine fortdauernde Befugnis der einzelnen Staaten zur Erwerbung aufserdeutschen Landes ohne Zustimmung des Reiches nehmen an: v. Rönne, Staatsrecht § 7 S. 59; Riedel zu Art 1 Nr. II; Seydel, Kommentar zu Art. 1 Nr. III, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 340; Pözl, Bayrisches Verfassungsrecht § 23; Proebst a. a. O. S. 258; Tinsch a. a. O. S. 43; Prestele a. a. O. S. 22; Sieskind a. a. O. S. 16 ff. Mit Unrecht hat man sich dafür auf die Rechtsverhältnisse des Grofsherzogtums Hessen im Norddeutschen Bunde berufen. Die teilweise Angehörigkeit desselben zum Norddeutschen Bunde bildete eine auf positiven Bestimmungen des Art. 1 beruhende Ausnahme. Übereinstimmend: R. v. Mohl § 25; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 102; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 33; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 16; Jellinek a. a. O. S. 292; und jetzt, abweichend von seiner früheren Meinung auch Laband, Staatsrecht Bd. I § 22 S. 173 N. 3, in Marquardsens Handbuch S. 29, ferner Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 347 N. 4; B. Schmidt a. a. O. S. 51 ff.; Preufs a. a. O. S. 414; Trieps a. a. O. S. 147 ff.

[33] R. v. Mohl S. 21 ff. will selbst diese ausschliefsen, führt dagegen aber lediglich politische Gründe an, ebenso Jellinek, Staatenverbindungen S. 292, v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 57 ff. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht a. a. O. § 13 S. 117 N. 1, § 22 S. 174 N. 1; Tinsch a. a. O. S. 43; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 97; Thudichum, Verfassungsrecht S. 63; Trieps a. a. O. S. 147 ff.; Binding in der deutschen Juristenzeitung Bd. IV S. 70. Dabei kann aber nur eine Personalunion in

2. Allgemeine Ausdehnungen der Kompetenz des Reiches. Im Norddeutschen Bunde war die Frage, ob eine Ausdehnung der Bundeskompetenz auf dem Wege der Verfassungsänderung zulässig oder ob dazu die Zustimmung aller Bundesglieder erforderlich sei, bestritten[34]. Nach dem Wortlaut des Absatz 2 Art. 78 der Reichsverfassung kann es dagegen keinem Zweifel unterliegen, daſs solche Kompetenzerweiterungen durch bloſse Verfassungsänderungen zulässig sind. Dieses Resultat wird auch durch die Vorgänge bei Gründung des Reiches, gelegentlich welcher eine Erweiterung der Kompetenz im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgte, und durch die spätere Praxis bestätigt. Ebenso besteht unter den Schriftstellern über diesen Punkt jetzt völlige Einstimmigkeit[35]. Übrigens ist eine förmliche Verfassungsänderung nur bei Ausdehnung der gesetzgeberischen Befugnisse des Reiches erforderlich, weil nur diese in der Verfassung ausdrücklich verzeichnet sind. Dagegen erscheint das Reich kompetent, sich auf denjenigen Gebieten, auf welchen ihm das Recht der Gesetzgebung zusteht, Verwaltungs- und richterliche Befugnisse aller Art durch einfaches Gesetz beizulegen[36].

3. Änderungen hinsichtlich der Beteiligung der Einzelstaaten an der Organisation der Reichsgewalt, namentlich hinsichtlich der Stimmen im Bundesrat und der Vertretung in den Bundesratsausschüssen[37]. —

Aus der vertragsmäſsigen Entstehung des Reiches ist keinesfalls zu folgern, daſs das Reich durch einen Vertrag der Einzelstaaten wieder aufgelöst werden könne[38]. Indem die deutschen Staaten das Reich gründeten, schufen sie ein neues Gemeinwesen, das eine von ihnen unabhängige Existenz

---

Frage kommen, da eine Realunion eines deutschen mit einem auſserdeutschen Staate bei der Natur des Reichsverbandes undenkbar ist.

[34] Vgl. über die Kontroverse meine Staatsr. Erört. S. 74 ff.

[35] Vgl. die in meinen Staatsr. Erört. S. 78 N. 1 Citierten und auſserdem: Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 156 ff., Deutsches Staatsr. Bd. I S. 773 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 78 Nr. III; Laband, § 11 S. 95; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 65 S. 20 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II S. 19; Proebst a. a. O. S. 263; Brie a. a. O. S. 105; Trieps a. a. O. S. 106; Zorn a. a. O. S. 77 ff.

[36] Vgl. oben § 80 S. 216 N. 10. Zur Errichtung des Oberhandelsgerichtes bedurfte es daher ebensowenig wie zur Errichtung des Reichsgerichtes einer Verfassungsänderung. And. Ansicht: Laband, Staatsr. Bd. I § 43 S. 369 N. 1, § 55 S. 524, Bd. II § 83 S. 317, Brie a. a. O. S. 107 N. 2; Seydel, Annalen 1885 S. 49. Übereinstimmend: Zorn a. a. O. S. 113.

[37] Über die abweichenden Ansichten vgl. N. 24 u. 25.

[38] Gegen diese in politischen Kreisen gesprächsweise erörterte und gelegentlich auch in der Tagespresse erwähnte Ansicht wendet sich die Schrift von Zorn, Reich und Reichsverfassung, Berlin 1895. In der wissenschaftlichen Litteratur hat dieselbe überhaupt keine Vertretung gefunden. Auch Seydel, Kommentar, zur Einleitung Nr. XII S. 33 erklärt sich dagegen.

besitzt und dessen Herrschaft sie unterworfen sind. Schon der Umstand, daſs die Einzelstaaten sich dem Reiche gegenüber im Zustande der Unterordnung befinden, schlieſst jede Verfügung derselben über den Bestand des Reiches aus. Und wenn schon eine Abänderung der Reichsverfassung nur durch die Organe des Reiches erfolgen kann, so ist eine vollständige Aufhebung derselben ohne die Mitwirkung dieser erst recht nicht möglich.

### 3. Reichsverordnungen [1].

### § 165.

Auch im Reiche ist zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen zu unterscheiden [2].

I. Das Recht zum Erlaſs von Verwaltungsverordnungen steht auf den Gebieten der Reichsverwaltung allen höheren Verwaltungsorganen als Ausfluſs ihrer Verwaltungsbefugnisse zu, also dem Bundesrat, soweit seine Verwaltungskompetenz reicht, z. B. auf dem Gebiete des Zollwesens [3], dem Kaiser hinsichtlich der seiner Leitung unterstellten Verwaltungsangelegenheiten, z. B. hinsichtlich des Militärwesens [4], der Kriegsmarine [5], der Post und Telegraphie [6], dem Reichskanzler [7], den höheren Reichsbehörden,

---

[1] A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches auf Grundlage des preuſsischen unter Berücksichtigung des fremdländischen Verordnungsrechtes systematisch dargestellt, Berlin und Leipzig 1884.

[2] Vgl. Laband. Staatsrecht Bd. II § 58 S. 562 ff., in Marquardsens Handbuch S. 85 ff. Die älteren Schriftsteller unterschieden weder zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen, noch zwischen den verschiedenen Arten der Verwaltungsverordnungen. Für ein Verordnungsrecht des Bundesrates erklärten sich: Thudichum in v. Holtzendorffs Jahrbuch Bd. I S. 22 N. 1; Seydel, Kommentar 1. Aufl., zu Art. 7 Nr. I 3, Die Landesverordnungen zum Vollzug von Reichsgesetzen, in den Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1143 ff., Das Reichsverordnungsrecht, ebenda 1876 S. 11 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 485 ff., Annalen 1885 S. 313. Dagegen nahm früher Zorn, Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung u. Rechtswissenschaft Bd. XVII S. 394 ff. und nimmt noch jetzt v. Rönne § 23 (Bd. I S. 215) und § 67 (Bd. II 1 S. 59) ein konkurrierendes Verordnungsrecht des Kaisers und Bundesrates an, jedoch ohne nähere Bestimmung darüber, wie sich beide zu einander verhalten. Jedes Anhaltes in der Reichsverfassung entbehrte die Ansicht R. v. Mohls S. 172 u. 173, daſs zum Erlaſs von Verordnungen ein Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrat erforderlich sei.

[3] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 283 S. 329.

[4] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 200 S. 42 ff.

[5] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 202 S. 46.

[6] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 175 S. 572.

[7] Vgl. P. Hensel in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 30 ff.

z. B. dem Reichspostamt[8]. Kraft seine Rechtes, Verwaltungsanordnungen zu treffen, erscheint der Kaiser auch befugt, die Organisation derjenigen Behörden zu regeln, welche die Aufgabe haben, ihn oder den Reichskanzler in Ausübung ihrer Funktionen zu unterstützen bezw. zu vertreten[9]. Eine bestimmte Publikationsform ist für die Verwaltungsverordnungen des Reiches nicht vorgeschrieben. Zur Veröffentlichung derselben dienen teils das Centralblatt für das Deutsche Reich, teils Verordnungsblätter für einzelne Specialzweige der Verwaltung (Marineverordnungsblatt, Amtsblatt der Post- und Telegraphenverwaltung).

II. Rechtsverordnungen, d. h. Verordnungen, welche verbindliche Rechtsvorschriften für die einzelnen Unterthanen enthalten, können auch im Reiche nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden[10]. Das Reichsgesetz, welches eine derartige Ermächtigung erteilt, wird in der Regel auch das zum Erlaſs der Verordnung kompetente Organ bestimmen. Dies kann sein: der Bundesrat, der Kaiser allein oder mit Zustimmung des Bundesrates, der Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde, die Landesregierungen. In Ermangelung besonderer Festsetzungen ist der Bundesrat, kraft der allgemeinen staatsrechtlichen Stellung, welche er im Reiche einnimmt, befugt, derartige Verordnungen zu erlassen[11]. Wenn die Befugnis zum Erlaſs von Verordnungen

---

[8] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 175 S. 572.

[9] Vgl. E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 11 S. 56; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 157. Andere Schriftsteller (Zorn, Staatsr. Bd. I S. 291; Seydel, Kommentar zu Art. 7 Nr. IV; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 6) sehen als Inhaber der Organisationsgewalt den Bundesrat an. A. Arndt a. a. O. S. 152 ff. fordert grundsätzlich für jede Organisation ein Gesetz; ebenso Laband, Staatsrecht Bd. I § 39 S. 329, § 64 S. 652. Etwas anders in Marquardsens Handbuch S. 58, 103.

[10] In der Vorschrift des Art. 5 der R. Verf., daſs zu einem Reichsgesetz die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag erforderlich und ausreichend ist, kann das Wort Reichsgesetz ebenso wie in den betreffenden Bestimmungen der Landesverfassungen nur im materiellen Sinne gebraucht sein. Vgl. auch Laband, Staatsrecht Bd. I § 58 S. 566 ff., in Marquardsens Handbuch S. 92; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 64, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 276, 284 ff.; Hensel in den Annalen des Deutsches Reiches 1882 S. 26; Seligmann, Begriff des Gesetzes S. 120 ff.; Trieps a. a. O. S. 194; Schollen, Die Rechtsungültigkeit der Strafdrohung in § 62 der Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands, Bonn 1897, S. 14 ff. Im Gegensatz zu dieser Auffassung nehmen Zorn, Staatsr., Bd. I S. 486, Annalen 1885, S. 309 ff., und Kloeppel, Preuſs. Jahrbücher Bd. LII S. 173 ff., an, daſs der Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht habe, d. h. kraft seiner allgemeinen Rechtsstellung im Reiche die Befugnis besitze, innerhalb der Schranken der Reichsgesetze verbindliche Rechtsvorschriften aufzustellen. Dagegen erklärt sich auch Arndt, Annalen a. a. O. S. 701 ff., der hinsichtlich der Bedeutung des Art. 5 der R. Verf. für die vorliegende Frage eine von der obigen abweichende Ansicht vertritt (Verordnungsrecht S. 26 ff.).

[11] Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 573 N. 1; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 345, Kommentar zu Artikel 7 Nr. III.

den Landesregierungen übertragen ist, so richtet sich der materielle Umfang des Verordnungsrechtes lediglich nach den Bestimmungen des betreffenden Reichsgesetzes. Für die Form der Verordnungen sind dagegen, soweit es an einer speciellen reichsgesetzlichen Vorschrift fehlt, die Grundsätze des Landesrechtes mafsgebend[12].

Die reichsgesetzlichen Ermächtigungen zum Erlafs von Verordnungen sind teils allgemeine, teils specielle.

1. Allgemeine gesetzliche Ermächtigungen bestehen in Bezug auf:

a) Ausführungsverordnungen. Das Recht, diese zu erlassen, steht dem Bundesrat zu, soweit nicht durch Reichsgesetze etwas anderes bestimmt ist[13]. Das Recht des Bundesrates, Ausführungsverordnungen zu erlassen, besteht sowohl in Bezug auf solche Gegenstände, welche der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reiches unterliegen, als in Bezug auf solche, welche zwar reichsgesetzlich geregelt sind, hinsichtlich deren aber die Verwaltung den Einzelstaaten vorbehalten ist. Über letztere dürfen allerdings auch die höheren Verwaltungsorgane der Einzelstaaten kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse Ausführungsverordnungen erlassen, aber nur solche, welche den Charakter von Verwaltungsverordnungen haben. Bei Beschlufsfassungen des Bundesrates, welche sich auf Verordnungen über Zölle und Verbrauchssteuern beziehen, giebt die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht[14];

b) Polizeiverordnungen. Die Befugnis zum Erlafs von Verordnungen, welche unter Androhung von Strafe gewisse Handlungen gebieten oder verbieten, steht den mit Gerichtsbarkeit ausgestatteten Konsuln[15] und die Befugnis zum Erlafs seepolizeilicher Verordnungen über Beschaffenheit des Fahrwassers und

---

[12] Vgl. Seydel, Die Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen, in den Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1143 ff.; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 577 ff., in Marquardsens Handbuch S. 94; Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preufsen S. 67 ff.

[13] R. Verf. Art. 7. Die Bestimmungen dieses Artikels können, trotzdem ihr Wortlaut dafür zu sprechen scheint, nicht blofs auf Verwaltungsverordnungen bezogen werden, wie Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 567 ff. und in Marquardsens Handbuch S. 92, Seydel, Bayr. Staatsr. a. a. O., Kommentar zu Art. 7 Nr. III; O. Mayer, Deutsch. Verwaltungsr., Bd. I S. 436; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 29 behaupten und wie auch in der ersten Auflage dieses Lehrbuches angenommen ist. Vgl. Haenel, Organisatorische Entwicklung S. 62 ff., 79 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 283, 285 ff.; Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 49 S. 229; Arndt a. a. O. S. 35 ff., in der Zeitschrift für Bergrecht Bd. XXIV S. 38 ff., Kommentar zur R. Verf. zu Art. 7 Nr. 8.

[14] R. Verf. Art. 37.

[15] R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 § 4.

das Verhalten der Schiffe in den Kriegshäfen den Marinestationschefs[16] zu.

Dagegen besteht auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung keine allgemeine Befugnis zum Erlafs von Notverordnungen[17].

2. Specielle gesetzliche Ermächtigungen kommen in einer grofsen Zahl von Reichsgesetzen vor. Ein Teil der auf Grund solcher Ermächtigungen erlassenen Verordnungen mufs später dem Reichstag vorgelegt werden. Die Vorlegung hat jedoch eine doppelte Bedeutung.

a) Die erste Gruppe der fraglichen Verordnungen bilden diejenigen, welche dem Reichstage zur Genehmigung vorzulegen sind[18]. Die betreffenden Angelegenheiten werden grundsätzlich als Gegenstände der Gesetzgebung angesehen; das zum Erlafs der Verordnung berechtigte Organ besitzt nur die Befugnis, provisorische Anordnungen zu treffen. Dagegen haben die Verordnungen nicht den Charakter von Notverordnungen, d. h. der Erlafs derselben ist nicht durch das Vorhandensein eines Notstandes bedingt. Versagt der Reichstag die Genehmigung, so verlieren die Verordnungen ihre verbindliche Kraft. Sie treten entweder mit der Versagung von selbst aufser Kraft[19] oder dasjenige Organ, welches sie erlassen hat, ist verpflichtet, sie aufser Kraft zu setzen[20]. Erteilt der Reichstag dagegen die Genehmigung, so haben sie die Geltung von Gesetzen erlangt und können fernerhin nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben oder abgeändert werden[21].

---

[16] R. G., betr. die Reichskriegshäfen, vom 19. Juni 1883 § 2.

[17] Über das Recht, in Elsafs-Lothringen Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft zu erlassen vgl. § 166.

[18] Verordnungen des Bundesrates über konzessionspflichtige gewerbliche Anlagen (R. Gew. O. vom 1. Juli 1883 § 16); kaiserliche Verordnungen, durch welche bestimmt wird, dafs die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichtes hinaus erstreckt, die Revision nicht begründet oder dafs die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich nicht über den Bezirk des Berufungsgerichtes hinaus erstreckt, die Revision begründet (E. G. zur R. C. Pr. O. § 6); Anordnungen des Bundesrates oder des Reichskanzlers, durch welche gewisse Gegenstände und Leistungen zeitweilig vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ausgeschlossen werden (R. Gew. O. § 56b), kaiserliche Verordnungen, durch welche fremden Staaten gegenüber als Retorsionsmafsregel Zuschlagszölle eingeführt werden (R. G., betr. den Zolltarif, vom 15. Juli 1879 § 6), und kaiserliche Verordnungen, durch welche die Italien und Spanien zugestandenen Zollermäfsigungen auf andere Staaten ausgedehnt werden (R. G. vom 10. Sept. 1883 § 2).

[19] Dies ist in allen denjenigen Fällen, für welche anderweite Bestimmungen nicht gegeben sind, anzunehmen (vgl. oben § 161 S. 521); ausdrücklich ausgesprochen ist es im E. G. zur R. C. Pr. O. § 6.

[20] R. Gew. O. § 56b, R. G. über den Zolltarif § 6, R. G. vom 10. Sept. 1883 § 2.

[21] Ausdrücklich ausgesprochen ist dieser Grundsatz in dem E. G. zur R. C. Pr. O. § 6; er gilt aber, weil er sich aus der Natur der betreffenden Verordnungen und der staatsrechtlichen Bedeutung der Genehmigung des Reichstages ergiebt, auch ohne positive Festsetzungen. Vgl. die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 1. Sept. 1883 (Sten. Ber. S. 127 ff.).

b) Eine zweite Gruppe der Verordnungen bilden diejenigen, welche dem Reichstage lediglich zur Kenntnisnahme vorzulegen sind, hinsichtlich deren der Reichstag aber die Befugnis besitzt, ihre Aufserkraftsetzung zu verlangen[22]. Die Gegenstände, auf welche sich diese Verordnungen beziehen, werden grundsätzlich als Gegenstände des Verordnungsrechtes behandelt; die Verordnungen enthalten keine provisorischen, sondern definitive Anordnungen. Ein Beschlufs des Reichstages über dieselben ist gar nicht erforderlich; der Reichstag besitzt nur die Befugnis, sich mit denselben zu beschäftigen und von dem die Verordnung erlassenden Organ zu fordern, dafs es dieselben wieder aufser Kraft setzt. Die betreffenden Erlasse behalten daher auch nach einer etwaigen Beschlufsfassung des Reichstages den Charakter von Verordnungen und können jederzeit auf dem Verordnungswege wieder abgeändert oder beseitigt werden. Abänderungen sind dem Reichstag gleichfalls vorzulegen, dagegen ist bei einer Aufhebung derselben eine Mitteilung an den Reichstag nicht notwendig, da diese Mitteilung ja nur erfolgt, um dem Reichstag die Möglichkeit zu geben, die Aufhebung seinerseits zu verlangen.

Die Publikation der Rechtsverordnungen des Reiches hat, sofern eine andere Art der Verkündigung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, durch das Reichsgesetzblatt zu erfolgen[23]. Nur die von den Landesregierungen zu erlassenden Verordnungen sind in den Gesetzsammlungen der Einzelstaaten zu publizieren[24].

---

[22] Verordnungen des Bundesrates über die Art der Beschäftigung von Arbeitern in gewissen Fabrikationszweigen (R. Gew. O. § 139a), kaiserliche Verordnungen auf Grund des Nahrungsmittelgesetzes (R. G. vom 14. Mai 1879 § 7), Verordnungen des Bundesrates über die Verwendung von Surrogaten bei der Tabaksfabrikation (R. G., betr. die Besteuerung des Tabaks, vom 16. Juni 1879 § 27), Verordnungen des Bundesrates über Ausdehnung der Zuckersteuer auf Abläufe von der Zuckerfabrikation und über Aufserkraftsetzung und Ermäfsigung der Ausfuhrzuschüsse für Zucker (Zuckersteuergesetz vom 28. Mai 1896 §§ 2, 79).

[23] Vgl. § 159 S. 517 N. 9.

[24] In Bezug auf die Ausführungsverordnungen will Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 289 ff. dem Bundesrat nur ein mittelbares Verordnungsrecht zugestehen. Der Bundesrat hat nach seiner Ansicht die Verordnungen lediglich festzustellen, die verbindliche Einführung derselben mufs durch die Regierungen der Einzelstaaten erfolgen. Er beruft sich dafür auf den Wortlaut des Art. 7 der R. Verf., nach welchem der Bundesrat über diese Verordnungen nur „beschliefst“, auf die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 und auf den Grundsatz, dafs bei denjenigen Gegenständen, welche nur der Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches unterliegen, die Vollziehung den Einzelstaaten als verfassungsmäfsiges Recht zusteht. Der Ausdruck „beschliefst“ in Art. 7 der R. Verf. beweist aber durchaus nichts und erscheint auch bei entgegengesetzter Auffassung völlig korrekt. Als Kollegium ist der Bundesrat nur imstande, Beschlüsse zu fassen. Zur Verkündung derselben bedarf es stets noch der Thätigkeit eines andern Organs. Diese Thätigkeit braucht aber nicht notwendig in den Händen der Einzelregierungen, sondern kann ebensowohl in denen eines Reichsorgans (Kaiser, Reichskanzler) liegen. Die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages

### 4. Landesgesetze für Elsaſs-Lothringen.

§ 166.

1. In der Zeit von der Vereinigung Elsaſs-Lothringens mit dem Deutschen Reiche bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung war die Ausübung des Gesetzgebungsrechtes in allen Angelegenheiten dem Kaiser übertragen, welcher dazu der Zustimmung des Bundesrates bedurfte. Eine Mitwirkung des Reichstages sollte nur in zwei Fällen stattfinden: a) bei Abänderungen und Ergänzungen der Reichsverfassung, welche gelegentlich der Einführung einzelner Teile derselben in Elsaſs-Lothringen erforderlich wurden, b) bei Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen für Elsaſs-Lothringen, welche eine Belastung des Reiches herbeiführten [1].

Nach Einführung der Verfassung wurde die Gesetzgebung für Elsaſs-Lothringen sowohl auf den Gebieten der Reichs- als auf denen der Landeskompetenz von den Faktoren der Reichsgesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag ausgeübt [2].

Dagegen ist durch das R. G. vom 2. Mai 1877 für die Landesgesetzgebung, d. h. für den Erlaſs solcher Gesetze, welche im Bereich der Landeskompetenz liegen, eine zweifache Form eingeführt worden: 1. als die normale Form der Erlaſs durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses, 2. subsidiär kraft eines besonderen Vorbehaltes der Erlaſs im Wege der Reichgesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag [3].

Bei der ersten Klasse von Gesetzen erscheint als Gesetzgeber der Kaiser, welcher die Staatsgewalt in Elsaſs-Lothringen ausübt.

---

vom 16. Mai 1865 sind bei der völligen Umgestaltung, welche die Organisation des Zollwesens seit dieser Zeit erfahren hat, für die Beurteilung des jetzigen Rechtszustandes nicht als maſsgebend zu erachten. Ein verfassungsmäſsiges Recht der Einzelstaaten zur Vollziehung auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich das Recht der Gesetzgebung besitzt, ist, wie schon früher ausgeführt wurde, nicht vorhanden (vgl. § 80 S. 216 N. 10). Vielmehr schlieſst die Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf einem bestimmten Gebiete die Verordnungsgewalt ein. Auch die Praxis, auf welche Haenel a. a. O. S. 292 sich beruft, steht ihm nicht zur Seite. Wiederholt sind Verordnungen, die auf Grund des Art. 7 der R. Verf. erlassen wurden, im Reichsgesetzblatt publiziert worden. So die von ihm selbst erwähnte V. vom 13. Nov. 1873 (R. G. Bl. S. 367), die Abänderungsverordnung dazu vom 1. Sept. 1892 (R. G. Bl. S. 787), die V. zur Ausführung des R. G. vom 10. Mai 1892 über die Unterstützung von Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften (S. 668).

[1] R. G., betr. die Vereinigung von Elsaſs-Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 §§ 2 u. 3.

[2] R. G. vom 9. Juni 1871 § 3.

[3] R. G., betr. die Landesgesetzgebung in Elsaſs-Lothringen, vom 2. Mai 1877, R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaſs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 21.

Die Sanktion des Kaisers verleiht der betreffenden Norm die Eigenschaft als Gesetz. Bundesrat und Landesausschuſs sind beschränkende Elemente. an deren Mitwirkung der Kaiser bei der Ausübung seiner gesetzgeberischen Befugnisse gebunden ist. Bei der zweiten Klasse von Gesetzen ist dagegen die Stellung des Kaisers genau dieselbe, welche er überhaupt in der Reichsgesetzgebung einnimmt[4].

Der Landesausschuſs hat das Recht der Initiative[5] und das Recht der Amendierung.

Da Elsaſs-Lothringen eine Verfassung nicht besitzt, so besteht dort kein Unterschied zwischen Verfassungs- und einfachen Gesetzen.

Die Publikation der elsaſs-lothringischen Landesgesetze steht dem Kaiser zu. Die von den gesetzgebenden Organen des Reiches ausgehenden Gesetze muſs er publizieren, wenn ein übereinstimmender Beschluſs von Bundesrat und Landesauschuſs vorliegt. Dagegen besteht eine solche Verpflichtung nicht für solche Gesetze, welche der Kaiser selbst mit Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses erläſst. Zum Zweck der Publikation der elsaſs-lothringischen Gesetze wurde gleichzeitig mit der Verkündigung des Vereinigungsgesetzes ein besonderes „Gesetzblatt für Elsaſs-Lothringen“ geschaffen, welches anfangs vom Reichskanzleramt, jetzt vom Ministerium in Straſsburg herausgegeben wird[6]. Bis zum Inkrafttreten der Verfassung des Deutschen Reiches diente lediglich dieses Gesetzblatt als Publikationsorgan für Elsaſs-Lothringen. Seit der Wirksamkeit der Reichsverfassung werden diejenigen Gesetze, deren Erlaſs auf Grund der allgemeinen Reichskompetenz erfolgt, im Reichsgesetzblatt publiziert, im Gesetzblatt für Elsaſs-Lothringen dagegen die innerhalb der Landeskompetenz liegenden und nur für Elsaſs-Lothringen gültigen Gesetze[7]. Die Landesgesetze für Elsaſs-Lothringen treten, soweit nicht in dem Gesetze selbst ein anderer Anfangstermin bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages in Kraft, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes ausgegeben worden ist[8].

2. Der Erlaſs von Verordnungen, welche Rechtsvorschriften enthalten, kann auch in Elsaſs-Lothringen nur auf Grund

[4] Vgl. § 139 S. 431 N. 2.

[5] R. G. vom 4. Juli 1879 § 21.

[6] G., betr. die Verkündung der Gesetze und Verordnungen, vom 3. Juli 1871, R. G., betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaſs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 22.

[7] Die Zweifel, welche Laband früher darüber aufwarf, ob nach Inkrafttreten der Reichsverfassung die Publikation von Gesetzen im Gesetzblatt für Elsaſs-Lothringen überhaupt noch zulässig gewesen sei, erklärt derselbe jetzt durch § 22 des R. G. vom 4. Juli 1879 für erledigt (Staatsr. Bd. I § 69 S. 733). Über das jetzige Verhältnis der Publikationen im Reichsgetzblatt und Landesgesetzblatt vgl. Laband a. a. O. S. 733 N. 3, Leoni, Öffentliches Recht Bd. I S. 168 N. 2.

[8] G. vom 3. Juli 1871 § 2, R. G. vom 4. Juli 1879 § 22.

einer gesetzlichen Ermächtigung stattfinden. Das Recht, Ausführungsverordnungen zu erlassen, besitzt der Kaiser[9]. Die Befugnis zum Erlafs von Polizeiverordnungen steht dem Kaiser, dem Bezirkspräsidenten und den Bürgermeistern zu[10]. Dem Kaiser ist durch §8 des R. G. vom 25. Juni 1873 die Befugnis beigelegt worden, zu der Zeit, wo der Reichstag nicht versammelt ist, unter Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft zu erlassen. Das Vorhandensein eines Notstandes oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit wird nicht erfordert. Die Verordnungen dürfen nichts bestimmen, was der Reichsverfassung oder den in Elsafs-Lothringen geltenden Reichsgesetzen[11] zuwider ist, und aufserdem sich nicht auf Anleihen und Garantieen beziehen, durch welche eine Belastung des Reiches erfolgt. Die Verordnungen sind dem Reichstage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten nach ausdrücklicher Bestimmung des Gesetzes aufser Kraft, sobald die Genehmigung versagt wird. Diese Vorschriften stammen aus einer Zeit, in welcher es nur eine Form der Gesetzgebung für Elsafs-Lothringen, die durch Bundesrat und Reichstag, gab. Sie sind in ihrem Bestande dadurch nicht berührt worden, dafs daneben später eine zweite Form, die Gesetzgebung durch den Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses getreten ist. Es sollen aber die Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft auch künftighin nur die Stelle von Gesetzen der ersteren, nicht von Gesetzen der letzteren Art vertreten. Deshalb besteht die Verordnungsbefugnis von Kaiser und Bundesrat selbst während der Sessionen des Landesausschusses fort[12], und die Genehmigung des Reichstages kann durch die Genehmigung des Landesausschusses nicht ersetzt werden. Endlich ist dem Kaiser die Befugnis eingeräumt, Abänderungen reichsgesetzlicher Vorschriften, welche in Elsafs-Lothringen als Landesrecht gelten, auf dem Verordnungswege dort einzuführen[13].

---

[9] Leoni, Öffentliches Recht Bd. I S. 165, in Marquardsens Handbuch S. 266.

[10] Für die Befugnisse des Kaisers und der Bezirkspräsidenten ist die frühere französische Gesetzgebung mafsgebend, für die der Bürgermeister jetzt die G. O. vom 6. Juni 1895 § 16. Vgl. Leoni und Mandel, Öffentliches Recht Bd. II S. 105 ff.

[11] Unter Reichsgesetzen sind nur solche Gesetze zu verstehen, welche für das ganze Reichsgebiet erlassen sind, nicht auch die im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen elsafs-lothringischen Landesgesetze. And. Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I § 69 S. 735. Vgl. dagegen meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1878 S. 378. Übereinstimmend: Leoni, Öffentliches Recht Bd. I S. 164.

[12] Dies ergiebt sich übrigens auch aus der Ablehnung des Antrages Allnoch im Reichstag, Sten. Ber. III. Legislaturper. 1. Session 1877 Bd. I S. 281. Vgl. auch Leoni, Öffentliches Recht Bd. I S. 164.

[13] R. G., betr. die Anwendung abgeänderter Reichsgesetze auf landesgesetzliche Angelegenheiten Elsafs-Lothringens, vom 7. Juli 1887.

## IV. Das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung.

### § 167.

1. Auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich das ausschliefsliche Recht der Gesetzgebung besitzt, mufs sich die Gesetzgebung der Einzelstaaten jeder Thätigkeit enthalten. Ein auf einen solchen Gegenstand bezügliches Landesgesetz ist ungültig.

2. Auf denjenigen Gebieten, auf welchen eine konkurrierende Befugnis von Reichs- und Landesgesetzgebung besteht, gilt der Grundsatz, dafs Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen[1]. Die Landesgesetzgebung bleibt hinsichtlich dieser Gegenstände unbeschränkt, solange die Reichsgesetzgebung sich mit denselben nicht beschäftigt hat[2]. Dagegen treten infolge des Erlasses eines Reichsgesetzes alle auf denselben Gegenstand bezüglichen Vorschriften des Landesrechtes aufser Kraft, einerlei ob sie den Bestimmungen des Reichsgesetzes widersprechen oder mit denselben übereinstimmen[3]. Die vollständige Ordnung eines Rechtsgebietes durch die Reichsgesetzgebung hebt also das gesamte darauf bezügliche Landesrecht auf und schliefst alle fernere Thätigkeit der Landesgesetzgebung auf diesem Gebiete aus. Bezieht sich dagegen das Reichsgesetz nur auf einzelne Punkte eines Rechtsgebietes, so bleibt auch künftighin eine landesgesetzliche Thätigkeit innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken möglich[4].

Alle Arten gesetzgeberischer Erlasse des Reiches gehen allen landesgesetzlichen Vorschriften vor. Es können daher nicht nur einfache Landesgesetze, sondern auch Bestimmungen der Landesverfassung durch einfache Reichsgesetze und selbst durch Reichs-

---

[1] R. Verf. Art. 2.

[2] Ausdrücklich anerkannt im Schlufsprotokoll vom 23. November 1871 Nr. VI.

[3] Vgl. Heinze, Das Verhältnis des Reichsstrafrechtes und Landesstrafrechtes. Leipzig 1871. S. 21 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 59 S. 588, in Marquardsens Handbuch S. 97; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 289 S. 127 ff.

[4] v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II 1 § 63 S. 6 u. 7, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 176 S. 521; Zorn in der 5. Aufl. desselb. Bd. I § 6 S. 127, 128; Seydel, Kommentar zu Art. 2 Nr. II; Riedel zu Art. 2 Nr. VI; Heinze a. a. O. S. 22; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 590 ff., in Marquardsens Handbuch S. 98; H. Schulze a. a. O. S. 127; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 249. Vgl. auch die Äufserungen des Präsidenten des Reichskanzleramtes Delbrück und des Abgeordneten Lasker in der Sitzung vom 14. März 1874 (Sten. Ber. Bd. I S. 352). Das B. G. B. für das Deutsche Reich bestimmt, dafs die privatrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze aufser Kraft treten, soweit nicht anderweite Festsetzungen getroffen sind (E. G. Art. 55). In umfassender Weise werden aber Landesgesetze als durch das B. G. B. nicht berührt erklärt (Art. 59—152), und es ist der Landesgesetzgebung ausdrücklich vorbehalten worden, auf diesen Gebieten der Landeskompetenz auch ferner eine Thätigkeit zu entwickeln (Art. 218).

verordnungen aufgehoben werden[5]. Nicht minder werden durch Akte der Reichsgesetzgebung das innerhalb eines Landes bestehende Gewohnheitsrecht, etwaige statutarische Vorschriften, sowie Verträge unter den einzelnen Bundesstaaten beseitigt[6]. Auch kann ein älteres Landesgesetz nicht etwa wegen seines Charakters als Specialgesetz gegenüber einem späteren Reichsgesetz fortdauernde Geltung beanspruchen[7].

## § 168.

Ein durchaus anderes Verhältnis als zwischen Reichsgesetzgebung und Gesetzgebung der Einzelstaaten besteht zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung in Elsaſs-Lothringen.

Die elsaſs-lothringischen Landesgesetze sind Landesgesetze nur in dem Sinne, daſs sich ihre Wirksamkeit auf den Umfang des Landes beschränkt. Ihrer Entstehung nach erscheinen sie als Reichsgesetze, auch wenn ihr Erlaſs unter Beteiligung des Landesausschusses erfolgt. Gesetzgeber ist das Reich, welches seine Befugnisse durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates ausübt und dem Landesausschuſs als Landesvertretung eine beschränkte Mitwirkung gestattet[1].

---

[5] Seydel, Kommentar zu Art. 2 Nr. II; Riedel S. 41; R. v. Mohl S. 168; Haenel, Vertragsmäſsige Elemente S. 263 N. 16, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 299; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 588, in Marquardsens Handbuch S. 97; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. S. 7, Preuſs. Staatsrecht a. a. O. S. 522; Zorn in der 5. Aufl. a. a. O. S. 128; A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 184; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 26; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 110; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 261. Anderer Ansicht: Heinze a. a. O. S. 24.

[6] v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. S. 6; Riedel zu Art. 2 Nr. V; Seydel zu Art. 2 Nr. II; Hiersemenzel zu Art. 2 Nr. II 1; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 588. Auch die Bildung partikulären Gewohnheitsrechts gegenüber einem Reichsgesetz ist ausgeschlossen. And. Ansicht: Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 250. Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 424 N. 49; Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 184 N. 6; F. Endemann, Einführung in das Studium des bürgerlichen Gesetzbuches. 3. Aufl. Bd. I § 12 S. 51.

[7] Dies behauptet Hiersemenzel a. a. O., augenscheinlich wegen des Grundsatzes: „lex posterior generalis non derogat legi priori speciali". Aber dieser Satz, der überhaupt keine durchgreifende Geltung besitzt, sondern lediglich eine Präsumtion hinsichtlich der Absicht des Gesetzgebers ausspricht, kann jedenfalls nur in Bezug auf solche Vorschriften, welche einander gleichwertig sind, dagegen nicht bei einer höheren Gattung von Gesetzen gegenüber einer niederen zur Anwendung gebracht werden. Vielmehr muſs, wenn bei Regelung eines Gegenstandes durch die Reichsgesetzgebung ältere Specialbestimmungen des Landesrechtes aufrecht erhalten werden sollen, dies ausdrücklich im Reichsgesetze ausgesprochen sein. Dem entspricht auch die Praxis der Reichsgesetzgebung.

[1] Laband, Staatsr. Bd. I § 69 S. 731. Die Behauptung E. Loenings, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 78, daſs Elsaſs-Lothringen eine selbständige Gesetzgebung habe, ist nach den obigen Ausführungen nicht zutreffend.

Vor Einführung der Reichsverfassung war eine Kollision zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung nicht möglich, da die ganze Gesetzgebungsgewalt in den Händen von Kaiser und Bundesrat ruhte. Als Schranke für dieselbe bestand nur die Reichsverfassung und die Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstages bei der Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen zu Lasten des Reiches. Dagegen waren Bundesrat und Kaiser nicht gehindert, bei der Einführung von einfachen Reichsgesetzen Abänderungen an denselben vorzunehmen. In der Zeit von Einführung der Verfassung bis zum Erlafs des Gesetzes vom 2. Mai 1877 lag ebenfalls die Möglichkeit einer Kollision nicht vor, da für die gesetzgebenden Organe des Reiches die Reichsgesetze keine Schranke bildeten.

Anders hat sich das Verhältnis seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877 gestaltet. Die durch dieses Gesetz eingeführte Form der Landesgesetzgebung ist auf den Gebieten der Reichskompetenz nur unter denselben Voraussetzungen zulässig, wie die Staatsgesetzgebung der Einzelstaaten, also auf den Gebieten der ausschliefslichen Reichskompetenz gar nicht, auf denen der konkurrierenden Kompetenz innerhalb der Schranken der Reichsgesetze. Aber auch auf dem Gebiete der Landeskompetenz ist sie der Reichsgesetzgebung untergeordnet. Diejenigen Gesetze, welche kraft des in dem Gesetze vom 2. Mai 1877 enthaltenen Vorbehaltes im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden, gehen den vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses erlassenen Gesetzen vor und können nur im Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden. Es existiert also zwischen diesen beiden Arten der Gesetzgebung ein analoges Verhältnis, wie es zwischen Reichs- und Staatsgesetzgebung auf den Gebieten der konkurrierenden Reichs- und Staatskompetenz besteht.

Die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877 in Elsafs-Lothringen erlassenen Gesetze unterliegen der Abänderung in den Formen der Landesgesetzgebung, sofern sie Landesgesetze sind, d. h. innerhalb der Landeskompetenz liegen und lediglich für Elsafs-Lothringen Gültigkeit besitzen[2].

---

[2] Vgl. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 734, der die Meinung, dafs eine Aufhebung der vor dem G. vom 2. Mai 1877 im Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen Landesgesetze nur im Wege der Reichsgesetzgebung zulässig sei, welche er in der 1. Auflage seines Werkes vertrat, jetzt aufgegeben hat; Stoeber im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 663 N. 70. Andererseits ist die Behauptung aufgestellt worden, die vor dem Inkrafttreten der R. Verf. in Elsafs-Lothringen eingeführten Reichsgesetze hätten nur die Kraft von Landesgesetzen und unterlägen der Abänderung auf dem Wege der Landesgesetzgebung (Abgeordneter v. Cuny in der Sitzung des deutschen Reichstages vom 20. März 1877, Sten. Ber. S. 270, die bei Laband 1. Aufl. Bd. II S. 139 N. 1 angeführte Abhandlung; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung von Elsafs-Lothringen S. 68, Annalen des Deutschen Reiches 1899 S. 382 ff. Der Sachverhalt ist aber gerade umgekehrt. Alle vor dem Gesetz

## V. Die Gesetzgebung für die Schutzgebiete.

### § 169.

Das Recht der Gesetzgebung für die Schutzgebiete steht dem Kaiser kraft seiner Schutzgewalt zu. In Ausübung dieser Befugnis unterliegt der Kaiser nur denjenigen Beschränkungen, welche ihm durch die Reichsgesetzgebung gezogen sind. Die wesentlichste Beschränkung ist, dafs das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren, einschliefslich der Gerichtsverfassung, sich in den Schutzgebieten nach den Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 10. Juli 1879 bestimmen [1]. Auf denjenigen Gebieten, welche durch diese Bestimmung nicht berührt worden sind, also namentlich auf dem Gebiete der Verwaltung, besitzt dagegen der Kaiser das unbeschränkte Gesetzgebungsrecht. Doch bleibt es der Reichsgesetzgebung unbenommen, die kaiserlichen Gesetzgebungsbefugnisse im einzelnen Falle aufser Anwendung zu setzen und unmittelbar regelnd in die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete einzugreifen [2].

Das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz ist aber in den Schutzgebieten nicht kraft unmittelbarer gesetzlicher Anordnung in Wirksamkeit getreten, sondern bedurfte für jedes Schutzgebiet einer besonderen Einführung durch kaiserliche Verordnung [3]. Es findet an und für sich nur auf Deutsche und auf Schutzgenossen im Sinne der Konsulargesetze, d. h. die Angehörigen solcher fremden Staaten Anwendung, welchen deutscher konsularischer Schutz für den Fall zugesichert ist, dafs sich ein Konsularbeamter ihres Staates in dem betreffenden Bezirk nicht befindet (Österreicher, Schweizer, Luxemburger) [4]. Weil das Deutsche Reich aber in den Schutzgebieten keine persönliche, sondern eine territoriale Herrschaft

---

vom 2. Mai 1877 in Elsafs-Lothringen erlassenen Gesetze haben die Kraft von Reichsgesetzen, und es ist nur durch dieses Gesetz für einen Teil derselben eine erleichterte Form der Abänderung geschaffen worden. Vgl. die Äufserungen des Unterstaatssekretärs Herzog in der angeführten Reichstagssitzung (a. a. O. S. 270 u. 271). Übereinstimmend: Leoni, Öffentliches Recht Bd. I S. 171, in Marquardsens Handbuch S. 267 ff.

[1] Sch. G. G. § 2.

[2] Meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 190; v. Stengel in den Annalen 1895 S. 657; Laband, Staatsrecht Bd. I § 70 S. 760.

[3] Nicht die Einführung selbst, sondern nur der Zeitpunkt der Einführung ist in das Belieben des Kaisers gestellt. Vgl. meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 174; v. Stengel a. a. O. S. 177; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 843 N. 3; und jetzt auch Laband a. a. O. S. 761. Die Einführung ist erfolgt für Neu-Guinea und die Salomonsinseln durch V. V. vom 5. Juni 1886 und 11. Jan. 1887, für die Marschall-, Brown- und Providenceinseln durch V. vom 13. Sept. 1886, für Deutsch-Ostafrika durch V. V. vom 18. Nov. 1887 und 1. Jan. 1891, für Südwestafrika durch V. vom 21. Dez. 1887, für das Kamerun- und Togogebiet durch V. vom 2. Juli 1888, für Kiautschou durch V. vom 27. April 1898.

[4] K. G. G. § 1.

ausübt, so ist dem Kaiser vorbehalten, die Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes auch auf andere Personen auszudehnen[5]. Eine solche Ausdehnung hat für das Neu-Guineagebiet nebst den Salomonsinseln, die Marschall-, Brown- und Providenceinseln, das Kamerun- und Togogebiet in der Art stattgefunden, dafs dasselbe auf alle Personen Anwendung findet, welche daselbst wohnen oder sich aufhalten, mit Ausnahme der Eingeborenen; die Regelung der Rechtsverhältnisse der Eingeborenen ist demnach hier der kaiserlichen Verordnungsgewalt vorbehalten[6]. In Ostafrika unterliegen auch die Eingeborenen zum Teil der nach Mafsgabe des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes auszuübenden Gerichtsbarkeit[7]. In Kiautschou gilt das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz für alle daselbst wohnhaften oder sich aufhaltenden Personen, für die Chinesen jedoch nur soweit sie der nach Mafsgabe desselben auszuübenden Gerichtsbarkeit unterstellt werden. Die darauf bezüglichen Bestimmungen trifft der Gouverneur. Dieser kann auch Angehörige farbiger Volksstämme von der Gerichtsbarkeit ausschliefsen[8].

Abänderungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes und der durch Vermittlung desselben in den Schutzgebieten eingeführten Reichsgesetze können nur im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen. Doch sind gewisse Abänderungen des in den Schutzgebieten geltenden Privat-, Straf- und Prozefsrechtes durch kaiserliche Verordnungen zulässig, namentlich in Bezug auf Formen der Eheschliefsung, Immobiliarsachenrecht, Vollstreckung der Todesstrafe, Verlängerung von Fristen und gerichtliches Verfahren[9]. Aufserdem besitzt der Kaiser die Befugnis, Strafbestimmungen über Materien zu erlassen, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, und dabei Gefängnis bis zu einem Jahre, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen[10]. Ferner ist der Reichskanzler berechtigt, für die Schutzgebiete oder einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen; er kann dieses Verordnungsrecht der mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaft, sowie den Beamten des Schutzgebietes übertragen[11]. Endlich steht den mit Ausübung der Gerichtsbarkeit betrauten Beamten der Schutzgebiete das Recht zu, für ihren Gerichtsbezirk

---

[5] Sch. G. G. § 3 Nr. 1.

[6] V. vom 5. Juni 1886 § 2, V. vom 13. Sept. 1886 § 2, V. vom 2. Juli 1888 § 2. Über den Begriff der Eingeborenen vgl. meine Staatsrechliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 176 ff.

[7] Nämlich insoweit als sie nach der bisherigen Übung der Gerichtsbarkeit des Reichskommissars unterstellt waren (V. vom 1. Jan. 1891 § 2).

[8] V. vom 27. April 1898 § 2.

[9] Sch. G. G. §§ 3, 4.

[10] Sch. G. G. § 3 Nr. 3.

[11] Sch. G. G. § 11.

bezw. einen Teil desselben polizeiliche Vorschriften zu erlassen und die Nichtbefolgung derselben mit Geldstrafe bis zu 150 Mark zu bedrohen[12].

Die Publikation der Reichsgesetze, welche Abänderungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes oder der durch Vermittlung desselben eingeführten Gesetze zum Gegenstande haben, muſs durch das Reichsgesetzblatt erfolgen. Dieselben erlangen, soweit nicht reichsgesetzlich etwas anderes bestimmt ist, nach Ablauf von vier Monaten, von dem Tage an gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben ist, verbindliche Kraft[13]. Über die Publikation der für die Schutzgebiete erlassenen Verordnungen sind gesetzliche Vorschriften nicht vorhanden. Es steht daher dem Kaiser die Befugnis zu, sowohl über die Form der Verkündigung als über den Zeitpunkt des Inkrafttretens nähere Bestimmungen zu erlassen[14]. Die von den mit Ausübung der Gerichtsbarkeit betrauten Beamten kraft gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Polizeiverordnungen sind in ortsüblicher Weise, jedenfalls durch Anheftung an die Gerichtstafel zu verkündigen[15].

Die für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze gelten nur innerhalb der eigentlichen Schutzgebiete, nicht innerhalb der bloſsen Interessensphäre. Mit der Ausdehnung des Schutzgebietes, d. h. der Erklärung weiterer Teile der Interessensphäre für Bestandteil desselben tritt das allgemeine Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete in den hinzutretenden Gebietsteilen ohne weiteres in Kraft, die speciell für das Schutzgebiet erlassenen Anordnungen bedürfen dagegen einer besonderen Einführung[16].

---

12 K. G. G. § 4.

13 K. G. G. § 47. In den Konsularjurisdiktionsbezirken und demgemäſs in den Schutzgebieten gilt aber auch preuſsisches Recht, nach dem Inkrafttreten des B. G. B. freilich nur noch in sehr beschränktem Maſse. Die Abänderung dieser preuſsischen Gesetze geschieht natürlich im Wege der preuſsischen Gesetzgebung und der Termin des Inkrafttretens bestimmt sich nach der Ausgabe der betreffenden Nummer der preuſsischen Gesetzsammlung.

14 Dieselben werden im Deutschen Kolonialblatt, Amtsblatt für die Schutzgebiete des Deutschen Reiches veröffentlicht. Diese Veröffentlichung hat aber nicht die Bedeutung einer Verkündigung im staatsrechtlichen Sinne. Laband, Staatsr. Bd. I S. 760, fordert für alle kaiserlichen Rechtsverordnungen Publikation im Reichsgesetzblatt.

15 K. G. G. § 4.

16 And. Ansicht: v. Stengel, Der geographische Geltungsbereich der für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze und Verordnungen in der Deutschen Kolonialzeitung, N. F., Bd. VI S. 13 ff., Annalen 1895 S. 668 ff., welcher annimmt, daſs mit Ausdehnung des Schutzgebietes alle für dasselbe erlassenen Verordnungen ohne weiteres auf den hinzugetretenen Teil Anwendung finden. Vgl. dagegen auch die Ausführungen des Wirkl. Geh. Legationsrats Kayser in der Reichstagssitzung vom 1. März 1893 (Sten. Ber. Bd. II S. 1361 ff.). Der hier vertretenen Auffassung entspricht auch die Kaiserl. V. vom 2. Mai 1894 (Kol. Bl. Bd. V. S. 265).

## Zweiter Abschnitt.

# Die Justiz.

### 1. Begriff und Arten der Justiz.

### § 170.

Rechtspflege (Justiz) im materiellen Sinne heiſst der Inbegriff der auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichteten Thätigkeiten. Eine Rechtspflege ist auf den verschiedensten Rechtsgebieten möglich: auf dem des Völkerrechtes, Staats- (Verfassungs- und Verwaltungs-)rechtes, Privatrechtes und Strafrechtes. Von diesen verschiedenen Arten der Rechtspflege steht zunächst die völkerrechtliche allen übrigen gegenüber, welche man unter der Bezeichnung der staatlichen Rechtspflege zusammenfassen kann. Die völkerrechtliche Jurisdiktion ist eine schiedsrichterliche, sie beruht nicht auf einer den streitenden Teilen übergeordneten Autorität, sondern auf einer Vereinbarung der Parteien. Sie ist daher auch nicht mit einer Zwangsgewalt ausgerüstet. Eine Ausnahme tritt nur dann ein, wenn völkerrechtliche Subjekte (Staaten) zu einem gröſseren politischen Verbande vereinigt sind und diesem eine Gerichtsbarkeit zur Entscheidung von Streitigkeiten seiner Glieder eingeräumt ist. Die staatliche Rechtspflege ist dagegen Ausfluſs der staatlichen Autorität. Innerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit besteht nun aber wieder ein Gegensatz zwischen der privat- und strafrechtlichen Jurisdiktion einerseits und der staatsrechtlichen andererseits. Die privat- und strafrechtliche Jurisdiktion ist Ausfluſs der allgemeinen Überordnung des Staates über die seiner Herrschaft unterworfenen Personen, die staatsrechtliche dagegen Ausfluſs des besonderen Verhältnisses, in welchem die staatlichen Organe untereinander und zum Staate stehen. Die privat- und strafrechtliche Rechtspflege hat die Aufgabe, bei Störungen der Rechtsordnung durch Privatpersonen einzuschreiten[1]. Die staatsrechtliche Rechtspflege dient dagegen dem Zwecke, Rechtskontrollen für die amtliche Thätigkeit der staatlichen Organe zu schaffen.

Als sich in Deutschland die Funktionen der Justiz und Verwaltung zu scheiden begannen, bestand eine Gerichtsbarkeit lediglich auf dem Gebiete des Privatrechtes und des Strafrechtes.

---

[1] Diese Person kann bei der Strafrechtspflege nur eine physische, bei der Privatrechtspflege sowohl eine physische als eine juristische sein. Auch der Staat in vermögensrechtlicher Beziehung (Fiskus) wird nach Maſsgabe unseres Rechtes als Privatperson behandelt, welche den Vorschriften des Privatrechtes und demnach der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte unterworfen ist.

Verfassungsstreitigkeiten im modernen Sinne gab es damals überhaupt nicht; auf dem Gebiete der Verwaltung fehlte die gesetzliche Regelung und die scharfe Scheidung der Gesichtspunkte des Rechtes und der Zweckmäſsigkeit, welche die unerläſsliche Voraussetzung für die Entwicklung einer Verwaltungsjurisdiktion bildet. So fand sich für die Gerichte, als die Organe der Justiz, zunächst gar kein anderes Gebiet der Thätigkeit als das des Privatrechtes und des Strafrechtes. Neben ihren richterlichen Funktionen wurden ihnen aber noch andere Geschäfte übertragen, welche materiell den Charakter von Verwaltungshandlungen hatten, die Geschäfte der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit. Erst im gegenwärtigen Jahrhundert entstand mit der Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens auch eine umfassendere Rechtsprechung auf dem Gebiete des Staatsrechtes. Es trat das Bedürfnis einer Entscheidung etwaiger Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Landtag hervor; die Einführung der Ministerverantwortlichkeit lieſs die Existenz eines Gerichtshofes für die Aburteilung der Ministeranklagen als notwendig erscheinen; die rechtlich gesicherte Stellung, welche den Staatsdienern eingeräumt wurde, hatte die Entstehung einer Disciplinargerichtsbarkeit über dieselben zur Folge; die gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes führte zur Ausbildung einer Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten. Diese richterlichen Befugnisse wurden aber nicht den bestehenden Gerichten, sondern neu gebildeten besonderen Behörden übertragen. Ersteren blieb, wie bisher, lediglich die Ausübung der Privat- und Strafgerichtsbarkeit. Im Gegensatz zu den neu entstandenen Specialgerichtshöfen für staatsrechtliche Streitigkeiten wurden sie nunmehr als ordentliche Gerichte bezeichnet.

Im Anschluſs an diese Behördenorganisation hat sich der Begriff der Justiz im formellen Sinne entwickelt. Unter Justiz im formellen Sinne versteht man die Thätigkeit der ordentlichen Gerichte. Diese Thätigkeit umfaſst einerseits nicht die gesamte Rechtspflege, andererseits sind in derselben Funktionen enthalten, welche nicht unter den Begriff der Rechtspflege fallen. Die Justiz in diesem Sinne zerfällt in:

1. die streitige Gerichtsbarkeit, d. h. der Inbegriff derjenigen Thätigkeiten, welche ihrem materiellen Gehalte nach den Charakter richterlicher Funktionen besitzen. Die streitige Gerichtsbarkeit scheidet sich in:

a) die Civilrechtspflege, deren Gegenstand die Widerherstellung des gestörten individuellen Rechtskreises ist,

b) die Strafrechtspflege, welche die Bestrafung des schuldigen Verbrechers bei Störung der öffentlichen Rechtsordnung bezweckt.

In der Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit ist eine zweifache Funktion enthalten: die Feststellung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses durch die logische Subsumtion des einzelnen Falles unter die allgemeine Regel (Gesetz, Gewohnheits-

recht) und die Verwirklichung desselben durch die Mittel staatlicher Herrschaftsmacht. Die Anwendung staatlichen Zwanges ist ein wesentliches, wenn auch nicht das einzige Element dieser Art von Gerichtsbarkeit[2];

2. die freiwillige Gerichtsbarkeit, d. h. der Inbegriff solcher Thätigkeiten, welche als Ausflufs der Fürsorge des Staates für die Privatrechtsverhältnisse seiner Angehörigen erscheinen. Diese haben ihrem materiellen Gehalte nach nicht den Charakter von richterlichen Funktionen, sondern von Verwaltungshandlungen. Sie bestehen teils in einer Mitwirkung bei Begründung von Privatrechtsverhältnissen, teils in einer Beurkundung derselben, teils in der Aufsicht über Personen, welche fremdes Vermögen verwalten, teils in der Verwahrung von Urkunden und Wertgegenständen. Die bei Ausübung derselben mafsgebenden Grundsätze sind in einer Reihe einzelner Gesetze zerstreut; überhaupt bietet die freiwillige Gerichtsbarkeit mehr privatrechtliches als staatsrechtliches Interesse dar, so dafs eine ausführliche Behandlung derselben an dieser Stelle nicht notwendig erscheint.

Die nachfolgende Darstellung wird sich daher auf eine Entwicklung der für die streitige Gerichtsbarkeit mafsgebenden staatsrechtlichen Rechtssätze beschränken.

### 2. Verteilung der Funktionen der Justiz unter die einzelnen Organe.

### § 171.

I. Die Gerichte, welche in Deutschland ursprünglich den Charakter königlicher Gerichte besafsen, waren mit der Ausbildung der Landeshoheit Landesgerichte geworden. Der König übte nur in dem von ihm selbst oder einem Stellvertreter geleiteten königlichen Gerichte (Reichshofgericht, Kammergericht) die oberste Jurisdiktion aus, und dieses besafs konkurrierende Kompetenz mit den Landesgerichten. Letztere wurde aber mit der Gründung des Reichskammergerichtes definitiv beseitigt, nachdem sie schon vorher durch zahlreiche privilegia de non evocando durchbrochen war. In der Zeit vom sechzehnten bis achtzehnten Jahrhundert besafsen die Reichsgerichte teils eine Jurisdiktion gegenüber Reichsunmittelbaren, teils eine Appellationsgerichtsbarkeit gegenüber den Entscheidungen der Landesgerichte in Civil-

[2] Im Gegensatz zu dieser Auffassung behauptet A. S. Schulze, Privatrecht und Prozefs in ihrer Wechselbeziehung Bd. I, Freiburg und Tübingen 1883, S. 582, dafs der Befehl stets im Gesetz enthalten, das Urteil dagegen lediglich ein Akt der Feststellung sei. Diese Auffassung verkennt den Unterschied zwischen dem allgemeinen Befehl im Gesetze und dem speciellen Befehl im Urteil, der eine Anwendung des allgemeinen Befehls auf einen konkreten Fall enthält. Vgl. auch Laband, Staatsrecht Bd. II § 84 S. 334 N. 4, in Marquardsens Handbuch S. 215; Wach, Handbuch des deutschen Civilprozefsrechtes Bd. I, Leipzig 1885, S. 13 ff.

sachen. Doch war letztere für viele Territorien durch besondere privilegia de non appellando ausgeschlossen.

Mit dem Untergange des deutschen Reiches kam die höhere Instanz der Reichsgerichte völlig in Wegfall und die ganze Justiz gelangte in die Hände der Landesgerichte. Insonderheit stand dem deutschen Bunde keinerlei Gerichtsbarkeit zu. Die Grundgesetze desselben trafen nur einige Bestimmungen über die Bildung gemeinsamer oberster Gerichte für die kleineren Bundesstaaten.

Dagegen erhielt der Norddeutsche Bund schon bald nach seiner Gründung eine Reihe von Funktionen auf dem Gebiete der Justiz, welche später auf das Deutsche Reich übergingen. Zu diesen gehörte die Konsulargerichtsbarkeit über Bundes- bezw. Reichsangehörige in gewissen aufsereuropäischen Ländern, die Marinestrafrechtspflege, vor allem aber die Jurisdiktion des Reichsoberhandelsgerichtes. Diese umfafste die letztinstanzliche Entscheidung über folgende Gegenstände:

1. bürgerliche Rechtsstreitigkeiten in Handelssachen[1];

2. Entschädigungsansprüche gegen den Reichsfiskus wegen Aufhebung der Abgaben von der Flöfserei[2];

3. civil- und strafprozessuale Sachen auf Grund der Reichsgesetze über das Urheberrecht an Schriftwerken, Werken der bildenden Künste und Photographieen[3];

4. die zur Kompetenz der Konsuln gehörenden Streitsachen[4];

5. Rechtsstreitigkeiten über Schadenersatz infolge des Betriebs von Eisenbahnen, Bergwerken u. s. w.[5];

6. vermögensrechtliche Ansprüche der Reichsbeamten gegen den Reichsfiskus und vermögensrechtliche Ansprüche gegen Reichsbeamte wegen Defekte und pflichtwidrigen Verhaltens im Amte[6];

7. Rechtsstreitigkeiten über Ansprüche aus Bergung im Falle der Seenot[7];

8. bürgerliche Rechtsstreitigkeiten auf Grund des Reichspatentgesetzes[8]. — Aufserdem war das Reichsoberhandelsgericht Be-

---

[1] Der Begriff der Handelssache war festgestellt durch § 13 des G. vom 12. Juni 1869. Später wurden für Handelssachen erklärt: Streitigkeiten, welche sich auf die Rechtsverhältnisse von Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien beziehen (G. vom 11. Juni 1870 Art. 174 u. 208), Streitigkeiten über Markenschutz (G. vom 30. Nov. 1874 § 19), Streitigkeiten über die Entziehung der Befugnis einer Privatbank zur Ausgabe von Noten (Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 50) Streitigkeiten über Musterschutz (G. vom 11. Jan. 1876 § 15).

[2] R. G. über die Abgaben von der Flöfserei vom 1. Juni 1870.

[3] R. G. G. vom 11. Juni 1870, 9. u. 10. Jan. 1876.

[4] G., betr. die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern, vom 22. April 1871 § 3.

[5] R. G., betr. die Verbindlichkeit zum Schadenersatz u. s. w., vom 7. Juni 1871.

[6] R. B. G. vom 31. März 1873 §§ 152 u. 154.

[7] Strandungsordnung vom 17. Mai 1874 § 44.

[8] R. Patentgesetz vom 25. Mai 1877 § 37.

rufungsinstanz für Entscheidungen des Reichspatentamtes über Nichtigkeitserklärungen und Zurücknahme von Patenten[9].

Nach der Vereinigung Elsaſs-Lothringens mit dem Deutschen Reiche fungierte das Reichsoberhandelsgericht auch als Kassationshof für das Reichsland[10].

Endlich war dem Reiche die Jurisdiktion über die gegen dasselbe gerichteten Verbrechen des Hoch- und Landesverrates übertragen und für die Ausübung derselben das Ober-Appellationsgericht zu Lübeck bestimmt[11]. Da aber das in Aussicht gestellte Reichsgesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichtes niemals erlassen ist, so hat die Vorschrift keine praktische Geltung erlangt.

Die Abgrenzung der richterlichen Befugnisse zwischen Reich und Einzelstaaten hat mit der Einführung der Reichsjustizgesetze, also mit dem 1. Oktober 1879 eine wesentliche Abänderung erfahren. Seit dieser Zeit ist eine viel umfassendere Thätigkeit des Reiches auf dem Gebiete der Justiz eingetreten.

II. Die jetzt maſsgebenden Vorschriften über die Verteilung der richterlichen Befugnisse beruhen auf dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 bez. 20. Mai 1898.

1. Als ordentliche Gerichte bestehen im Deutschen Reiche Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und das Reichsgericht mit den im Anschluſs an diese Gerichte gebildeten Schöffengerichten, Kammern für Handelssachen und Schwurgerichten. Die Kompetenz der ordentlichen Gerichte erstreckt sich auf alle Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind[12]. Den ordentlichen Gerichten stehen gegenüber einmal die Gerichtshöfe für die Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten, welche an anderen Stellen dieses Buches ihre Behandlung finden, andererseits die besonderen Gerichte für Privat- und Strafrechtspflege, welche an dieser Stelle weiter unten den Gegenstand der Erörterung bilden werden.

Unter den ordentlichen Gerichten verteilt sich die Gerichtsbarkeit folgendermaſsen: Die erstinstanzliche Jurisdiktion in Civilsachen steht den Amtsgerichten, Landgerichten und Kammern für Handelssachen zu. Die Amtsgerichte haben Kompetenz in Streitigkeiten, deren Gegenstand den Wert von 300 Mark nicht übersteigt und in gewissen, ihnen speciell überwiesenen Angelegenheiten[13]. Die Civilkammern der Landgerichte entscheiden über alle den Amtsgerichten nicht speciell zugewiesenen

---

[9] R. Patentgesetz § 32.

[10] R. G., betr. die Bestellung des Bundesoberhandelsgerichtes zum obersten Gerichtshof für Elsaſs-Lothringen, vom 14. Juni 1871.

[11] R. Verf. Art. 75.

[12] R. G. V. G. § 13.

[13] R. G. V. G. § 23.

Gegenstände. Auch sind ihnen bestimmte Angelegenheiten ohne Rücksicht auf den Wert teils direkt durch die Reichsgesetzgebung überwiesen, teils ist die Überweisung der Landesgesetzgebung vorbehalten[14]. Die Kammern für Handelssachen, wo solche bestehen, haben Jurisdiktion in handelsrechtlichen Streitigkeiten, welche sonst zur Kompetenz der Landgerichte gehören würden. Welche Streitigkeiten als handelsrechtliche zu betrachten sind, ist durch das Gesetz näher bestimmt worden[15]. Berufungs- und Beschwerdeinstanz für die Amtsgerichte sind die Landgerichte[16], für die Landgerichte, einschliefslich der Kammern für Handelssachen, die Oberlandesgerichte[17]. Die Revisions- und Beschwerdeinstanz für die Oberlandesgerichte bildet das Reichsgericht[18]. — Auf dem Gebiete der Strafrechtspflege urteilen die Schöffengerichte über leichtere[19], die Strafkammern der Landgerichte über mittlere[20], die Schwurgerichte über schwerere Straffälle[21]. Die Verbrechen des Landesverrates und Hochverrates, insofern dieselben gegen den Kaiser oder das Reich gerichtet sind, und das Verbrechen des Verrates militärischer Geheimnisse werden in erster und letzter Instanz vom Reichsgericht abgeurteilt[22]. Eine Berufung ist nur gegen die Urteile der Schöffengerichte zulässig und geht an die Strafkammern der Landgerichte[23]. Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in erster Instanz sind von den Oberlandesgerichten zu entscheiden, sofern sie ausschliefslich auf die Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt werden[24], sonst vom Reichsgericht[25]. Revisionen gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz gehören vor die Oberlandesgerichte[26]; nur in Strafsachen wegen Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher, in die Reichskasse fliefsender Abgaben und Gefälle ist das Reichsgericht zuständig, wenn die Entscheidung desselben von der Staatsanwaltschaft beantragt wird[27]. Revisionen gegen die Urteile der Schwurgerichte gehen an das Reichsgericht[28]. Beschwerden über die Verfügungen der Amtsrichter und Unter-

---

[14] R. G. V. G. § 70.
[15] R. G. V. G. § 101.
[16] R. G. V. G. § 71.
[17] R. G. V. G. § 123.
[18] R. G. V. G. § 135, R. C. Pr. O. § 568, E. G. § 6, V. vom 28. Sept. 1879, R. G. vom 15. März 1881, R. G. vom 24. Juni 1886, G. vom 30. März 1893.
[19] R. G. V. G. §§ 27 u. 29.
[20] R. G. V. G. §§ 73—75.
[21] R. G. V. G. § 80.
[22] R. G. V. G. 136, R. G. vom 3. Juli 1893 § 12.
[23] R. G. V. G. § 76.
[24] R. G. V. G. § 123.
[25] R. G. V. G. § 136.
[26] R. G. V. G. § 123.
[27] R. G. V. G. § 136.
[28] R. G. V. G. § 136.

suchungsrichter, sowie über die Entscheidungen der Schöffengerichte sind an die Strafkammern der Landgerichte, Beschwerden über anderweite erstinstanzliche Entscheidungen, sowie über Entscheidungen der Strafkammern in der Beschwerde- und Berufungsinstanz an die Oberlandesgerichte zu richten[29]. Die Verteilung der Kompetenzen unter Reich und Einzelstaaten findet also in der Weise statt, daſs ersteres die oberinstanzliche Jurisdiktion ausübt, die letzteren dagegen die Gerichtsbarkeit in den unteren und mittleren Instanzen behalten haben.

Die reichsrechtliche Gliederung der Justiz hat jedoch insofern eine Durchbrechung erfahren, als den Landesgesetzgebungen derjenigen Bundesstaaten, in welchen mehrere Oberlandesgerichte bestehen, nachgelassen worden ist, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten. Die Kompetenz desselben umfaſst diejenigen Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, welche sonst zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehören, mit Ausnahme derjenigen Sachen, welche früher dem Oberhandelsgericht zugewiesen waren oder durch besondere Gesetze dem Reichsgericht zugewiesen sind. Eine solche Zuweisung ist insbesondere erfolgt hinsichtlich der Streitigkeiten aus dem bürgerlichen Gesetzbuch[30]. Die Befugnis zur Errichtung eines obersten Landesgerichtshofes steht demjenigen Bundesstaate, in dessen Gebiet das Reichsgericht seinen Sitz hat, also dem Königreich Sachsen, nicht zu[31].

Die nach den Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehörenden Rechtssachen werden als ordentliche streitige Rechtssachen, die Befugnis, dieselben zu entscheiden, wird als ordentliche streitige Gerichtsbarkeit bezeichnet. Die für die Ausübung dieser ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit maſsgebenden Grundsätze sind durch die Reichsjustizgesetze (Gerichtsverfassungsgesetz, Civilprozeſsordnung, Strafprozeſsordnung) festgesetzt worden. Den ordentlichen Gerichten dürfen aber neben der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit noch andere Befugnisse übertragen werden. Eine solche Übertragung kann entweder im Wege der Reichsgesetzgebung oder in dem der Landesgesetzgebung geschehen. Durch die Reichsgesetzgebung kann eine solche Übertragung in unbeschränkter Weise stattfinden, da dieselbe in der Lage ist, die Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes, auf welchem die jetzige Kompetenz beruht, abzuändern. Durch die Reichsgesetzgebung kann die Übertragung

---

[29] R. G. V. G. §§ 72 u. 123.

[30] E. G. zum R. G. V. G. § 8, E. G. zum B. G. B. Art. 6. Von der Befugnis, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten, hat nur Bayern Gebrauch gemacht (Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 23. Febr. 1879 Art. 42). Derselbe wird aber nach dem Inkrafttreten des bürgerlichen Gesetzbuches keine groſse Bedeutung mehr haben.

[31] R. G. über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877 § 1.

ferner sowohl gegenüber den Landesgerichten als gegenüber dem Reichsgericht erfolgen[32]. Die Landesgesetzgebung ist dagegen nur berechtigt, derartige Übertragungen gegenüber den Landesgerichten auszusprechen, und unterliegt auch in dieser Beziehung reichsgesetzlichen Beschränkungen. Die Übertragung kann nämlich umfassen: 1. jede Art von Gerichtsbarkeit, insbesondere: a) diejenige bürgerliche und Strafgerichtsbarkeit, für welche reichsgesetzlich besondere Gerichte zugelassen sind, b) Gerichtsbarkeit in staatsrechtlichen Streitigkeiten, namentlich auch Verwaltungsgerichtsbarkeit, c) freiwillige Gerichtsbarkeit; 2. Geschäfte der Justizverwaltung. Dagegen ist die Übertragung anderweiter Verwaltungsgeschäfte an die ordentlichen Gerichte nicht gestattet[33]. Für die aufserhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit liegenden Geschäfte sind die Vorschriften der Reichsjustizgesetze nicht mafsgebend. Für die staatsrechtliche Jurisdiktion, die freiwillige Gerichtsbarkeit und die Geschäfte der Justizverwaltung versteht sich dies von selbst, da diese überhaupt nicht Gegenstand der Reichsjustizgesetze bilden. Auf diejenigen bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen dagegen, für welche reichsgesetzlich besondere Gerichte zugelassen, welche aber durch Landesgesetzgebung den ordentlichen Gerichten übertragen sind, finden in Ermanglung anderweiter Bestimmungen die Grundsätze der Reichsjustizgesetze Anwendung; der Landesgesetzgebung steht aber die Befugnis zu, abweichende

[32] Dem Reichsgerichte sind bereits durch eine Reihe reichsgesetzlicher Bestimmungen verschiedene Geschäfte übertragen worden, welche dem Bereiche der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit nicht angehören, namentlich die Entscheidung von Berufungen gegen das Reichspatentamt (R. Patentgesetz vom 7. April 1891 § 33), die Entscheidung der Vorfrage über die Verletzung der Amtspflicht bei Verfolgung von Beamten (E. G. zum R. G. V. G. § 11), die Entscheidung der Kompetenzkonflikte in der Freien Stadt Bremen (E. G. zum R. G. V. G. § 17. Kais. V. vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der Freien Stadt Hamburg (R. G. vom 14. März 1881), der Erlafs letztinstanzlicher Erkenntnisse in Ablösungs- und Auseinandersetzungssachen in Preufsen und denjenigen Staaten, wo die betreffenden Funktionen von preufsischen Behörden wahrgenommen werden (E. G. zum R. G. V. G. § 3, Kais. V. vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung der Rechtsmittel der Revision und Beschwerde bei Streitigkeiten gegen den Landesherrn und seine Familie in Preufsen, Hessen und Waldeck (E. G. zum R. G. V. G. § 3, Kais. V. vom 26. Sept. 1879). — In Konsequenz seiner allgemeinen Anschauungen über die Abgrenzung der Kompetenzsphäre zwischen Reich und Einzelstaaten behauptet Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 745 ff., namentlich S. 755, verfassungsmäfsig sei die Gerichtsbarkeit des Reiches darauf beschränkt, die Einheitlichkeit des gemeinen Privat-, Straf- und Prozefsrechtes in der durch die Einzelstaaten zu vollziehenden Rechtspflege aufrecht zu erhalten. Jede Erweiterung der Befugnisse des Reichsgerichtes enthalte also eine Verfassungsänderung. Die allgemeine Grundlage dieser Ansicht hat bereits an anderer Stelle ihre Behandlung gefunden (vgl. § 80 S. 216 N. 10). Die R. Verf. selbst gewährt für den ausgesprochenen Grundsatz nicht den geringsten Anhalt; derselbe kann nur durch eine aufserordentlich künstliche Deduktion gewonnen werden, welche die gegen die Haenelsche Auffassung schon bestehenden allgemeinen Bedenken in hohem Grade verstärken mufs.

[33] E. G. zum R. G. V. G. §§ 3, 4.

Bestimmungen über die Zuständigkeit und ein abweichendes Verfahren einzuführen[34].

2. Die besonderen Gerichte für bürgerliche Streitigkeiten und Strafsachen zerfallen in solche, welche reichsgesetzlich errichtet, und solche, welche reichsgesetzlich zugelassen sind.

Auf unmittelbaren reichsgesetzlichen Vorschriften beruht 1. die Gerichtsbarkeit der Konsuln[35] in gewissen aufsereuropäischen Ländern, welche teils vom Konsul als Einzelrichter, teils vom Konsulargerichte ausgeübt wird. Die Jurisdiktion dieser Gerichte umfafst die privatrechtliche und strafrechtliche Kompetenz der Amtsgerichte, Schöffengerichte und Landgerichte, die Berufung geht an das Reichsgericht. Für das Verfahren sind die Vorschriften der Reichscivilprozefs- und Reichsstrafprozefsordnung mit gewissen Modifikationen mafsgebend. Die Gerichte haben den Charakter von Reichsgerichten. 2. die Militärgerichtsbarkeit. Diese beruht zur Zeit noch auf landesgesetzlichen Vorschriften. Eine einheitliche Militärstrafgerichtsordnung für das Reich ist zwar publiziert[36], die Bestimmung über das Inkrafttreten derselben, welches spätestens am 1. Januar 1901 erfolgen mufs, aber einer kaiserlichen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Verordnung vorbehalten worden[37]. Die Militärgerichtsbarkeit erstreckt sich auf Strafsachen der aktiven Militärpersonen und der zur Disposition gestellten Offiziere, in beschränktem Umfange auch auf Strafsachen der Personen des Beurlaubtenstandes und der in Ruhestand getretenen Offiziere, endlich auf die Bestrafung gewisser im Gesetze näher bezeichneten strafbaren Handlungen, welche Privatpersonen im Felde begangen haben. Die zur Ausübung der Militärgerichtsbarkeit berufenen Gerichte sind die Standgerichte, Kriegsgerichte, Oberkriegsgerichte und das Reichsmilitärgericht. Die ersteren drei Arten von Gerichten haben beim Landheer den Charakter von Landesgerichten, bei der Marine den von Reichsgerichten; sie treten nur auf Anordnung des Gerichtsherrn für den einzelnen Fall zusammen. Das Reichsmilitärgericht, welches die höchste Revisionsinstanz bildet, ist ein Reichsgericht und ein ständiger Gerichtshof. 3. Die Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten[38], welche nach den für die Konsulargerichtsbarkeit geltenden Grundsätzen mit der Mafsgabe ausgeübt wird, dafs an die Stelle des Konsuls der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte und an Stelle des Konsulargerichtes das nach Mafsgabe der Bestimmungen über letzteres gebildete Gericht des Schutzgebietes tritt. Durch kaiser-

---

[34] E. G. zum R. G. V. G. § 3, E. G. zur R. C. Pr. O. § 3, E. G. zur R. St. Pr. O. § 3.

[35] R. G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 196 S. 24 ff.

[36] Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dez. 1898.

[37] E. G. zur Mil. Str. G. O. vom 1. Dez. 1898 § 1.

[38] Sch. G. G. §§ 2, 3.

liche Verordnung kann diesen Gerichten die Zuständigkeit der Schwurgerichte übertragen und als Berufungsgericht ein deutsches Konsulargericht oder ein Gerichtshof im Schutzgebiete bestimmt, auch das Verfahren in manchen Beziehungen abweichend geregelt werden. Die Gerichte der Schutzgebiete haben den Charakter von Reichsgerichten.

Neben den reichsgesetzlich angeordneten bestehen noch reichsgesetzlich zugelassene Gerichte, für deren Errichtung also noch ein besonderer Akt der Landesgesetzgebung erforderlich wird. Dies sind: 1. die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, welche auf Staatsverträgen beruhen[39]; 2. die Gerichte zur Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei Ablösungen und Separationen[40]; 3. Gemeindegerichte zur Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche, welche den Betrag von sechzig Mark nicht übersteigen, unter Vorbehalt des ordentlichen Rechtsweges[41]. Für das Verfahren in diesen Gerichten sind nicht die Vorschriften der Reichsjustizgesetze, sondern die der betreffenden Landesgesetze maſsgebend[42]. Zu den besonderen Gerichten gehören ferner die durch Ortsstatut oder Anordnung der Landescentralbehörde zu errichtenden Gewerbegerichte[43]. — Auſserdem sind als specielle, von den ordentlichen Gerichten abweichende Gestaltungen die besonderen, auf Haus- oder Landesgesetzen beruhenden Gerichte für die Mitglieder der landesherrlichen Familien und des fürstlichen Hauses Hohenzollern, sowie die den Standesherren landesgesetzlich gewährten Austräge in Strafsachen vorbehalten worden[44].

### 3. Ausübung der Justiz durch die Gerichte.

### § 172.

Im Mittelalter fand eine scharfe Sonderung zwischen den Funktionen der Gerichtsgewalt oder Gerichtsherrlichkeit und denen der Rechtsprechung oder Urteilsfindung statt. Erstere umfaſste das Recht, für die Abhaltung und Besetzung der Gerichte zu sorgen, den Vorsitz in denselben und die Ausübung des prozessualischen Zwanges; sie stand dem Könige bezw. den Landesherren zu, und die in ihr enthaltenen Befugnisse wurden entweder von dem Gerichtsherrn persönlich oder von dessen Beamten ausgeübt. Letztere dagegen war Sache des Volkes, die

---

[39] R. G. V. G. § 14 Nr. 1. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 168 S. 544 N. 34.

[40] R. G. V. G. § 14 Nr. 2. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 102 S. 302, § 103 S. 311.

[41] R. G. V. G. § 14 Nr. 3.

[42] E. G. zur R. C. Pr. O. § 3, zur R. St. Pr. O. § 3.

[43] R. G., betr. die Gewerbegerichte, vom 29. Juli 1890.

[44] E. G. zur R. G. V. G. §§ 5 u. 7.

Ausübung derselben erfolgte entweder durch die gesamte Gerichtsgemeinde oder durch die Schöffen.

Mit dem Untergange der Schöffenverfassung ging auch die Funktion der Rechtsprechung auf den Gerichtsherrn und dessen Beamte über. Gleichzeitig machte sich aber das Bestreben geltend, jeden persönlichen Einfluſs des Gerichtsherrn auf die Entscheidung der Rechtstreitigkeiten auszuschlieſsen und diese unabhängigen Behörden zu übertragen[1]. Die Unabhängigkeit der Reichsgerichte von der Einwirkung des Kaisers wurde schon im sechzehnten Jahrhundert von der Reichsgesetzgebung wiederholt anerkannt[2]. Im siebzehnten Jahrhundert bestimmten die Reichsgesetze, daſs auch in den einzelnen Territorien die Ausübung der Rechtspflege durch besondere Landesgerichte geschehen sollte[3]. Seit dieser Zeit bildete sich allmählich der Grundsatz aus, daſs persönliche Eingriffe der Landesherren in den Gang der Prozesse, sogenannte Akte der Kabinettsjustiz, unerlaubt seien. In dem Bereiche der Civilrechtspflege wurde das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte schon im achtzehnten Jahrhundert regelmäſsig, wenn auch nicht ganz ausnahmslos, beobachtet. Dagegen kamen in dem Bereiche der Strafrechtspflege noch in dieser Zeit häufig persönliche Einmischungen der Landesherren in den Gang der Prozesse vor; dieselben nahmen das Recht in Anspruch, nicht nur Milderungen, sondern auch Schärfungen der Strafurteile auszusprechen. Dies war insbesondere in Preuſsen der Fall[4]. Auch im gegenwärtigen Jahrhundert wurde dem Landesherrn in manchen Staaten, namentlich in Preuſsen, das Recht vorbehalten, Todesurteile und Urteile, welche auf schwere Freiheitsstrafe lauteten, zu bestätigen. Doch fing man allmählich an, in der Bestätigung nur einen Ausspruch des Landesherrn über die Ausübung des ihm zustehenden Begnadigungsrechtes zu erblicken[5]. Mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen ist der Grundsatz der Selbständigkeit der Gerichte zur vollen Geltung gelangt; durch die Reichsjustizgesetze hat er eine reichsgesetzliche Anerkennung erhalten.

Nach dem Staatsrechte der deutschen Einzelstaaten gilt der Monarch als Inhaber der Gerichtsbarkeit und die Ausübung derselben findet in seinem Namen statt. Aber jede persönliche Einwirkung desselben ist ausgeschlossen. Den Grundsatz,

---

[1] Siegel, Zur Entwicklung der Unabhängigkeit der Rechtssprechung, in den Annalen des Deutschen Reiches 1894 S. 221 ff.

[2] R. A. zu Augsburg von 1510 § 14, K. G. O. von 1521 Tit. 27, R. A. zu Augsburg von 1548 § 24, K. G. O. von 1555 Einl. § 2 T. II Tit. 35, J. R. A. § 166, W. K. Art. 16 §§ 7 u. 8, Art. 17 § 1.

[3] R. D. A. zu Speier von 1600 § 15, J. R. A. § 108.

[4] Hälschner, Das preuſsische Strafrecht Bd. I, Bonn 1855, S. 183 ff.; A. Stoelzel, Brandenburg-Preuſsens Rechtsverwaltung u. Rechtsverfassung Bd. II S. 139, 212 ff., 263 ff., 272 ff., 299 ff., 311 ff., 317 ff., 324 ff., 359. Ähnlich war es im Kurfürstentum Hannover (E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Bd. I S. 155, 156).

[5] Stölzel a. a. O. S. 404, 469 ff., 522 ff., 697 ff.

dafs die Justiz durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte gehandhabt werden mufs, hat das R. G. V. G. ausdrücklich ausgesprochen[6]. Der Monarch und die höheren Verwaltungsbehörden dürfen weder Resolutionen zur Entscheidung der Prozesse erlassen, noch ein gerichtliches Verfahren sistieren, noch endlich den Gerichten Interpretationen der anzuwendenden Rechtsnormen vorschreiben[7]. Die Einsetzung von Ausnahmegerichten ist, abgesehen von den im Falle der Verkündigung des Kriegszustandes zu errichtenden Kriegsgerichten, unstatthaft[8]. Eine Bestätigung der Todesurteile findet nicht mehr statt[9].

Das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte kommt aber auch in einer Reihe von Bestimmungen zum Ausdruck, welche den Zweck haben, jede mittelbare Einwirkung der Verwaltungsorgane auf die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten zu verhindern, nämlich: 1. in den Bestimmungen über die rechtliche Stellung der Richter, insbesondere darin, dafs die Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in Ruhestand versetzt werden dürfen[10]; 2. in den Vorschriften über die Bildung der Abteilungen und Senate bei den Kollegialgerichten. Nach dem R. G. V. G. erfolgt die Bestimmung der ständigen Mitglieder der einzelnen Kammern bezw. Senate und ihrer regelmäfsigen Vertreter für den Fall der Verhinderung, sowie die Verteilung der Geschäfte unter dieselben vor Beginn des Geschäftsjahres für die Dauer desselben. Die getroffene Anordnung kann im Laufe des Geschäftsjahres nur geändert werden, wenn dies wegen eingetretener Überlastung einer Kammer oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Mitglieder des Gerichtes erforderlich wird. Alle diese Anordnungen gehen vom Präsidium aus. Dasselbe besteht aus dem Präsidenten des Gerichtes, den Abteilungsdirektoren oder Senatspräsidenten und dem oder den ältesten Mitgliedern (bei den Landgerichten dem ältesten, bei den Oberlandesgerichten den zwei und beim Reichsgericht den vier ältesten Mitgliedern)[11]; 3. in den

---

[6] R. G. V. G. § 1. — Ebenso für die Militargerichte R. Mil. Str. G. O. § 18.

[7] Eine Ausnahme von diesem Grundsatze enthielt die preufs. V. vom 25. Jan. 1823. Dieselbe setzte fest, dafs, wenn bei einer gerichtlichen Entscheidung die Bestimmung eines Staatsvertrages in Betracht komme, die Gerichte über deren Gültigkeit, Anwendbarkeit und Bedeutung die Äufserung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten einholen und sich danach bei der Entscheidung richten sollten. Durch V. vom 24. Nov. 1843 ist sie jedoch wieder aufgehoben worden.

[8] R. G. V. G. § 16.

[9] R. St. Pr. O. § 485.

[10] R. G. V. G. § 8, R. Mil. Str. G. O. §§ 81, 96. — Vgl. §§ 153 u. 154 S. 489 ff.

[11] R. G. V. G. §§ 62 u. 63, 121, 133. Ähnliche Bestimmungen bestehen auch für das Reichsmilitärgericht. Hier erfolgt die Anordnung durch den

Vorschriften über die Vertretung der Richter und die Zuziehung von Hülfsrichtern. Das R. G. V. G. bestimmt darüber folgendes: Bei den Landgerichten erfolgt die Anordnung einer Vertretung, soweit sie nicht durch ein Mitglied desselben Gerichts möglich ist, auf den Antrag des Präsidiums durch die Landesjustizverwaltung. Die Beiordnung eines nicht ständigen Richters darf jedoch, wenn sie auf eine bestimmte Zeit erfolgt, vor Ablauf dieser Zeit, wenn sie auf unbestimmte Zeit erfolgt, solange das Bedürfnis, durch welches sie veranlafst wurde, fortdauert, nicht widerrufen werden. Ist mit der Vertretung eine Entschädigung verbunden, so mufs diese für die ganze Dauer im voraus festgestellt werden. Wo jedoch in einem Staate landesgesetzliche Vorschriften bestehen, nach welchen richterliche Geschäfte nur von ständig angestellten Richtern wahrgenommen werden können, bleiben dieselben in Kraft[12]. Bei den Oberlandesgerichten dürfen zu Hülfsrichtern, nur ständig angestellte Richter berufen werden[13]. Bei dem Reichsgericht ist die Zuziehung von Hülfsrichtern unzulässig[14], ebenso beim Reichsmilitärgericht[15].

## § 173.

Aus dem Grundsatz, dafs die Gerichte in der Rechtsprechung durchaus unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ergiebt sich, dafs sie selbstständig zu prüfen haben, ob die vom Staatsoberhaupt erlassenen allgemeinen Anordnungen gesetzmäfsig sind.

1. Die Reichsgerichte des alten deutschen Reiches besafsen unbestrittenerweise das Recht, sowohl Landesgesetze als kaiserliche Verordnungen daraufhin zu prüfen, ob sie mit den Reichsgesetzen übereinstimmten. In Bezug auf die kaiserlichen Verordnungen war das Prüfungsrecht sogar reichsgrundgesetzlich anerkannt[1]. Dagegen stand den Landesgerichten nur die Befugnis zu, die richtige Veröffentlichung der vom Landesherrn ausgehenden Normen ihrer Kognition zu unterziehen; ein Prüfungsrecht hinsichtlich des verfassungsmäfsigen Zustandekommens konnte sich nicht ausbilden, weil eine regelmäfsige Teilnahme der Landstände bei der Gesetzgebung in den meisten Territorien nicht bestand.

2. Erst als mit Einführung der konstitutionellen Verfassungen ein schärferer Gegensatz von Gesetzen und landesherrlichen Verordnungen entstand, wurde die Frage über das Prüfungsrecht der

---

Präsidenten nach Anhörung der Senatspräsidenten (R. Mil. Str. G. O. §§ 88, 89).

12 R. G. V. G. § 69.

13 R. G. V. G. § 122.

14 R. G. V. G. § 134.

15 R. Mil. Str. G. O. § 78

1 W. K. Art. 16 § 11.

Landesgerichte praktisch und Gegenstand lebhafter Kontroverse[2]. Während ein Teil der älteren Schriftsteller dem Richter nur das Recht zusprach, zu untersuchen, ob die formellen Erfordernisse der Publikation erfüllt seien[3], behauptet die Mehrzahl derselben und die meisten neueren, dafs er auch das verfassungsmäfsige Zustandekommen der Gesetze und die materielle Gesetzmäfsigkeit der Verordnungen zu prüfen habe[4].

---

[2] In England ist die Befugnis der Gerichte, über das verfassungsmäfsige Zustandekommen der Gesetze und die Gesetzmäfsigkeit königlicher Verordnungen zu entscheiden, stets unbestritten gewesen (Gneist, Gutachten für den vierten deutschen Juristentag. Verhandlungen Bd. I S. 219). In den kontinentalen Verfassungen war die Frage meist nicht ausdrücklich entschieden. Doch legten sich die französischen Gerichte, namentlich seit der Julirevolution, die Befugnis bei, über die Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen zu urteilen (vgl. K. S. Zachariä, Archiv für civilistische Praxis Bd. XVI S. 155 ff.; H. Bischof, Zeitschrift für Civilrecht und Prozefs, neue Folge, Bd. XVI S. 291 ff.). Die belgische Verfassung Art. 107 sprach den Gerichten ausdrücklich ein derartiges Prüfungsrecht zu.

[3] Linde, Archiv für civil. Praxis Bd. XVI S. 305 ff.; Stahl, Philosophie des Rechtes Bd. II Abt. 2 § 180; Zöpfl Bd. II § 451 S. 576 ff.; Held Bd. II § 254 S. 95 ff.; H. Bischof, Zeitschrift für Civilrecht und Prozefs. N. F. Bd. XVI S. 235 ff., 385 ff., Bd. XVII S. 104 ff., 253 ff., 448 ff., Bd. XVIII S. 129 ff., 302 ff., 393 ff.; Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht Bd. I, Weimar 1871, § 50; Ulmann, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich der inneren Verfassungsmäfsigkeit von Gesetzen und Verordnungen, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXIV S. 333 ff.

[4] K. S. Zachariä, Archiv für civil. Praxis Bd. XVI S. 142 ff.; Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechtes Bd. II § 7; H. A. Zachariä Bd. II § 175 S. 243 ff.; v. Gerber § 49 S. 161; Poezl § 161 N. 5; Puchta, Pandekten § 15; Windscheid, Lehrbuch der Pandekten Bd. I § 14; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechtes Bd. I § 18; Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechtes Bd. I § 19; Vollert, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. X S. 586 ff.; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I S. 271; E. Meier, Art. „Prüfungsrecht" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 225 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II S. 43 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 200 S. 562 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preufsen S. 283 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 99 ff.; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 174; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 170, 171; Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 215 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1187, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 136; Brie im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 53 ff.; Franken, Deutsches Privatrecht S. 39; Gneist, Gutachten für den vierten deutschen Juristentag (Verh. Bd. I S. 212 ff.). In demselben Sinne hat sich der deutsche Juristentag bei seiner dritten (Verh. Bd. II S. 61) und vierten Versammlung (Verh. Bd. II S. 68) ausgesprochen. Gegen die Beschlüsse desselben richtet sich die Schrift von Martin, Der Umfang des landesrichterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich des Entstehens gültiger Gesetze und Verordnungen in den konstitutionellen deutschen Bundesstaaten, 1865. Eine Widerlegung derselben enthält G. Planck, Die verbindliche Kraft der auf nicht verfassungsmäfsigem Wege entstandenen Gesetze und Verordnungen, Jahrb. für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechtes Bd. IX S. 288 ff. — Eine Kritik der älteren Litteratur über den Gegenstand giebt E. v. Stockmar, Zeitschrift für Civilrecht und Prozefs, N. F. Bd. X S. 18 ff., 213 ff.

Die letztere Ansicht ist für die richtige zu erachten. Das richterliche Prüfungsrecht erscheint als eine notwendige Konsequenz der staatsrechtlichen Stellung des Richters. Daraus, daſs der Richter nur der Autorität des Gesetzes, nicht auch der des Monarchen oder der höheren Verwaltungsbehörden unterworfen ist, folgt, daſs er selbständig darüber zu entscheiden hat:

a) ob eine vom Staatsoberhaupte ausgehende allgemeine Anordnung, welche sich selbst als Gesetz bezeichnet, wirklich ein Gesetz ist, d. h. ob sie unter Beteiligung der verfassungsmäſsig erforderlichen Organe und unter Wahrung der verfassungsmäſsig erforderlichen Formen entstanden ist[5]. Der Richter besitzt daher die Befugnis, solche unter der Bezeichnung „Gesetz" auftretenden allgemeinen Anordnungen als ungültig zu behandeln, welche ohne Mitwirkung der verfassungsmäſsig notwendigen Organe oder unter Verletzung verfassungsmäſsiger Formen zu stande gekommen sind. Dagegen ist der Richter nicht berechtigt, Entscheidungen der gesetzgebenden Organe über Angelegenheiten, welche ihrer ausschlieſslichen Kognition überlassen sind, zum Gegenstande einer Nachprüfung zu machen. Zu diesen Entscheidungen gehören namentlich die Beschlüsse parlamentarischer Versammlungen über die Legitimation ihrer Mitglieder, über die geschäftliche Behandlung der Vorlagen und über die Anwesenheit der zur Beschluſsfähigkeit erforderlichen Zahl von Mitgliedern;

b) ob eine vom Staatsoberhaupt oder einer Verwaltungsbehörde ausgehende allgemeine Anordnung, welche sich als Verordnung bezeichnet, gesetzmäſsig ist, d. h. ob sie innerhalb der Kompetenz des erlassenden Organes liegt und ob ihr materieller Inhalt mit den bestehenden Gesetzen sich im Einklang befindet[6].

Dagegen erstreckt sich das richterliche Prüfungsrecht nicht auf die Frage, ob ein formell gültig erlassenes Gesetz seinem materiellen Inhalt nach verfassungsmäſsig ist. Ein solches Prüfungsrecht der Gerichte hinsichtlich der Verfassungsmäſsigkeit der Gesetze besteht in den Vereinigten

---

[5] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 55 S. 526 ff. und in Marquardsens Handbuch S. 84, hält das richterliche Prüfungsrecht in Bezug auf diesen Punkt für ausgeschlossen, weil das verfassungsmäſsige Zustandekommen der Gesetze durch die Promulgation formell unanfechtbar konstatiert werde. Ihm schlieſsen sich an Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 418; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 119; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 402 ff.; Tourbié im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 407; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 196. Gegen das richterliche Prüfungsrecht, wenn auch mit etwas abweichender Motivierung, auſserdem Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 312.

[6] Dieses Prüfungsrecht erkennen auch Laband a. a. O. § 58 S. 581, in Marquardsens Handbuch S. 95; v. Kirchenheim a. a. O.; Jellinek a. a. O. S. 406 ff.; Seydel a. a. O. S. 337 ff.; Bornhak a. a. O. S. 196 an ebenso das Reichsgericht (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XXIV S. 3).

Staaten von Amerika[7]. Aber dort findet es in den eigentümlichen Verfassungsverhältnissen seine Begründung. Die nordamerikanischen Verfassungen beruhen auf dem Prinzip der Gewaltenteilung. Richterliche und gesetzgebende Gewalt stehen als gleichberechtigt nebeneinander, während die Verfassungsgesetzgebung beiden übergeordnet ist und von besonderen Organen ausgeübt wird. Ganz anders nach deutschem Staatsrecht. Hier ist die Verfassungsgesetzgebung nur eine Art der Gesetzgebung, und die richterliche Gewalt ist der gesetzgebenden nicht gleichberechtigt, sondern untergeordnet.

Noch weniger kann die Frage der Legitimität der thatsächlich bestehenden gesetzgebenden Gewalt, z. B. die Verfassungsmäſsigkeit der augenblicklichen Volksvertretung, Gegenstand richterlicher Kognition werden[8]. Die Ausübung der gesetzgebenden Befugnisse ist, wie die der Staatsgewalt überhaupt, nur von dem thatsächlichen Besitz, nicht von dem rechtmäſsigen Erwerb derselben abhängig[9].

3. Die Anwendung der hier entwickelten allgemeinen Grundsätze ist jedoch in einzelnen Verfassungen durch entgegenstehende positive Vorschriften ausgeschlossen. So bestimmt namentlich die preuſsische Verfassung, der eine Reihe von Grundgesetzen anderer deutscher Staaten gefolgt ist[10], daſs Gesetze und Verord-

---

[7] Vgl. Cooley, A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union, 6. edit, Boston 1890; v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten, in Marquardsens Handbuch S. 34 ff., im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 284; Jellinek a. a. O. S. 399 ff.; Hershey, Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Heidelberg 1894. — In England konnte die Frage nicht auftreten, da es dort keinen Unterschied zwischen Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen giebt. Auf dem europäischen Kontinent wurde sie zuerst in Belgien zwischen Faider und Verhägen erörtert (vgl. R. v. Mohl in der unten angeführten Abhandlung S. 72 ff.). Dieser Streit hatte zur Folge, daſs sich auch deutsche Schriftsteller mit dem Gegenstande beschäftigen. Von diesen haben sich für das richterliche Prüfungsrecht ausgesprochen: R. v. Mohl, Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 66 ff.; Planck a. a. O. S. 359; v. Rönne, Preuſs. Staatsrecht Bd. I § 95 S. 409: Brie im Archiv für öffentl. Recht Bd. IV S. 61; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 226; dagegen: Bluntschli. Allgem. Staatsrecht S. 134 ff.; Gneist a. a. O. S. 230; v. Sarwey a. a. O. S. 101, 220; O. Gierke in Schmollers Jahrb. S. 1189, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 136; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 174; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 171; das Reichsgericht (Entscheidungen in Civilsachen Bd. IX S. 235). In Frankreich ist ein derartiges Prüfungsrecht nicht anerkannt, auch in Belgien verhält die Theorie sich gegenüber demselben überwiegend ablehnend (Orban in der Revue de droit public Bd. III S. 214 ff.).

[8] Dafür: Vollert a. a. O. S. 644.

[9] Vgl. § 7 S 21.

[10] Preuſs. Verf. Art. 106. — Mit derselben stimmen, zum Teil wörtlich, überein die Braunschw. N. L. O. § 100, Old. St. G. G. Art. 141, Schw.-Rud. G. G. § 26, Schw.-Sondh. L. G. G. § 41, Reuſs j. L. G. vom 20. Juni 1856 § 107. Etwas abweichend: Wald. Verf. § 94. — Über die Bestimmung des Art. 106 der preuſs. Verf. vgl. E. A. Chr. (E. v. Stockmar), Studien zum

nungen verbindlich sein sollen, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht sind, und dafs die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zusteht. Danach beschränkt sich das Prüfungsrecht aller Behörden, auch der Gerichte, lediglich auf die Frage, ob die formellen Erfordernisse der Publikation, d. h. Verkündigung in der Gesetzsammlung und Kontrasignatur eines verantwortlichen Ministers vorliegen[11]. Ein Rechtsmittel gegen die Überschreitung des landesherrlichen Verordnungsrechtes ist also in der preufsischen und den ihr gleichstehenden Verfassungen nicht gegeben[12].

4. Die Reichsverfassung hat über das Prüfungsrecht hinsichtlich der Reichsgesetze und Reichsverordnungen nichts bestimmt. Es entscheiden also die vorher entwickelten allgemeinen Grundsätze. Der Richter hat demnach das Recht, zu prüfen: a) ob ein Reichsgesetz verfassungsmäfsig entstanden, b) ob eine Reichsverordnung gesetzmäfsig ist[13], dagegen nicht, ob ein Reichsgesetz einen materiell ver-

---

preufsischen Staatsrecht, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. I S. 179 ff.; R. John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preufsischen Staatsrechtes, ebenda S. 244 ff.; v. Rönne, Über das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen, ebenda S. 385 ff.

[11] Die Behauptung v. Rönnes, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 95 S. 405, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 399 ff., dafs der Richter auch die Erwähnung der Zustimmung des Landtages in der Publikationsformel und das Vorhandensein dieser Zustimmung zu prüfen habe, ist mit den Bestimmungen der preufsischen Verfassung nicht vereinbar. Vgl. dagegen E. A. Chr. a. a. O. S. 185 ff.; John a. a. O. S. 263; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 175, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 200 S. 565. Ebenso unzutreffend ist die Behauptung von Bartolomäus im Archiv für öffentl. Recht Bd. XIII S. 597, dafs die Gerichte nicht zu den Behörden im Sinne des Art. 106 der Verf. zu zählen seien. Auch durch § 1 der R. G. V. G. ist das beschränkte Prüfungsrecht der Richter in Preufsen und andern Staaten nicht aufgehoben. Dieser unterwirft die Richter allerdings nur der Autorität des Gesetzes. Aber zu den Gesetzen, welchen sie unterworfen sind, gehören auch die Vorschriften der N. 10 erwähnten einzelstaatlichen Verfassungen, welche den gehörig publizierten Verordnungen die Kraft von Gesetzen beilegen.

[12] Dies hebt mit Recht E. A. Chr. a. a. O. hervor. Doch folgt daraus nicht, dafs die Verfassung die Gesetzgebungsgewalt des Königs so unbeschränkt gelassen habe, wie sie vor 1848 war, oder dafs der König die Verfassung durch blofse Verordnungen rechtsgültig abändern könne, wie derselbe Schriftsteller (S. 182, 192) behauptet. Vgl. John a. a. O. Dagegen findet sich für die Behauptung des letzteren, dafs das Votum einer Kammer genüge, um eine königliche Verordnung für rechtsungültig zu erklären, ebensowenig ein Anhalt in der preufsischen Verfassung.

[13] Die Behauptung Thudichums, Verfassungsrecht S. 97 und Dreyers, Das deutsche Reichscivilrecht S. 10, dafs alle Zweifel über die Verfassungsmäfsigkeit von Reichsgesetzen durch den Bundesrat zu entscheiden seien, kann weder durch Art. 19 der R. Verf., auf welchen die genannten Schriftsteller sich berufen, begründet werden, noch findet sie sonst irgend einen Anhalt in der Reichsverfassung.

fassungsmäfsigen Inhalt hat[14]. Auch das Verhältnis von Reichsrecht und Landesrecht unterliegt der richterlichen Prüfung. Insbesondere hat der Richter eine landesgesetzliche Vorschrift, welche einem Reichsgesetze widerspricht, nach dem Grundsatze, dafs die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, als ungültig zu behandeln[15]. Dagegen erstreckt sich das richterliche Prüfungsrecht nicht auf die Frage, ob das Reich durch den Erlafs eines Gesetzes seine Kompetenz gegenüber den Einzelstaaten überschritten hat, da es sich hierbei um eine Entscheidung über die materielle Verfassungsmäfsigkeit des betreffenden Reichsgesetzes handelt.

### 4. Einflufs der Verwaltungsorgane auf die Justiz.

### § 174.

Während die Rechtsprechung, d. h. die Entscheidung der Civil- und Strafprozesse, ausschliefslich in den Händen der Gerichte liegt, stehen den höheren Verwaltungsorganen gewisse Befugnisse zu, welche sich auf die Besetzung und Thätigkeit der Gerichte beziehen. Man bezeichnet sie als Funktionen der Justizverwaltung[1]. Die Ausübung derselben liegt in den monarchisch regierten Einzelstaaten in den Händen des Monarchen und des Justizministers, in den Freien Städten in denen des Senates, im Reiche in denen des Kaisers und des Reichskanzlers, welcher sich zur Bearbeitung der betreffenden Angelegenheiten des Reichsjustizamtes bedient[2].

Die Befugnisse dieser Art sind:

1. Das Recht der Besetzung der Gerichte, und zwar sowohl das Recht der regelmäfsigen Besetzung mit ständig angestellten Richtern, als das Recht der Beiordnung von Hülfsrichtern in aufserordentlichen Fällen und der Ernennung von Stellvertretern bei Verhinderung der ordentlichen Richter. Für die Ausübung der ersten Funktion sind die Vorschriften über die Anstellung richterlicher Beamten mafsgebend, innerhalb der durch diese ge-

---

[14] Viele Schriftsteller über Reichsrecht dehnen das Prüfungsrecht auch auf diesen Fall aus: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 68 S. 62; Westerkamp S. 201; Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 264.

[15] v. Rönne a. a. O. § 63 S. 8; Westerkamp S. 200; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 175 S. 47; v. Holtzendorff, Reichsstrafrecht und Landesstrafrecht, Leipzig 1871, S. 15 ff.; Heinze, Das Verhältnis des Reichsstrafrechtes zum Landesstrafrecht, Leipzig 1871, S. 25 ff., 134 ff., Laband, Staatsrecht Bd. I § 59 S. 595 ff., in Marquardsens Handbuch S. 99; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 121; Seydel, Kommentar, zu Art. 2 Nr. III; Gierke, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 136; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 171.

[1] v. Risch, Art. „Justizverwaltung“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Erg. Bd. II S. 125 ff.

[2] v. Stengel, Art. „Justizministerium“ a. a. O. S. 120 ff.

zogenen Schranken entscheidet das freie Ermessen des zur Anstellung berechtigten Organes[3]. Die Befugnisse zur Anordnung von Stellvertretung und Bestellung von Hülfsrichtern sind durch die Reichsjustizgesetzgebung aufserordentlich beschränkt, für das Reichsgericht völlig ausgeschlossen worden[4].

2. Die Oberaufsicht über die Gerichte. Die höheren Verwaltungsorgane haben das Recht, von den Gerichten Berichte über ihre Thätigkeit einzufordern, Visitationen derselben vorzunehmen und Justizverweigerungen oder Justizverzögerungen abzuhelfen. Sie können kraft der zuletzt erwähnten Befugnis ein Gericht zur Ausübung seiner Thätigkeit anhalten, wenn dasselbe gegenüber dem Anbringen einer Partei sich völlig unthätig verhält. Dagegen ist ein Einschreiten derselben durchaus ausgeschlossen, und nur die Beschwerde an das höhere Gericht zulässig, wenn ein Gericht eine abweisende Verfügung erlassen hat. Denn jede Beurteilung eines derartigen Bescheides würde einen Eingriff in die Funktionen der Rechtsprechung enthalten;

3. Eine ziemlich weitgehende Einwirkung steht den Verwaltungsorganen auf die Einleitung eines Strafverfahrens zu. Mit der Einführung des Anklageprozesses in Deutschland hat dort auch das Institut der Staatsanwaltschaft Eingang gefunden. Die Staatsanwaltschaft übt ausschliefslich die Funktionen des Anklägers im Strafprozefs aus und ist in der Ausübung ihrer Befugnisse den Befehlen des Justizministers unterworfen. Dieser Grundsatz hat auch durch die Reichsjustizgesetzgebnng Bestätigung gefunden, welche dem Reichskanzler das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich der Reichsanwaltschaft, der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller staatsanwaltlichen Beamten des betreffenden Bundesstaates zuweist[5]. Dagegen sind die weitergehenden Funktionen, welche der Staatsanwaltschaft nach Muster des französischen ministère public in einigen Staaten eingeräumt waren, durch die Reichsgesetzgebung beseitigt worden. Namentlich darf den Beamten der Staatsanwaltschaft eine Dienstaufsicht über die Richter nicht übertragen werden[6]. Im Civilprozefs steht derselben nur in Ehesachen und Entmündigungssachen eine Mitwirkung zu[7]. Auch die Befugnis der Staatsanwaltschaft zur ausschliefslichen Erhebung der Anklage ist gemildert, indem dem Verletzten gegen den ablehnenden Beschlufs derselben der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zusteht[8].

---

[3] Vgl. § 145 S. 460.
[4] Vgl. § 172 S. 566.
[5] R. G. V. G. § 148.
[6] R. G. V. G. § 152.
[7] R. C. Pr. O. §§ 607, 632, 646, 652.
[8] R. St. Pr. O. §§ 170—173.

## § 175.

1. Eine materielle Einwirkung auf die Ergebnisse der Strafrechtspflege besitzt das Staatsoberhaupt durch das Recht der Begnadigung[1].

Begnadigung heiſst die Aufhebung oder Milderung der strafrechtlichen Folgen einer strafbaren Handlung. Die Begnadigung ist entweder Begnadigung im engeren Sinne, d. h. Begnadigung eines einzelnen, bereits verurteilten Verbrechers, oder Niederschlagung (Abolition), d. h. Begnadigung eines einzelnen Verbrechers vor erfolgter Verurteilung (Aufhebung des Strafverfahrens), oder Amnestie, d. h. gleichzeitige Begnadigung einer ganzen Klasse von Verbrechern.

Das Begnadigungsrecht hat sich in Deutschland aus dem Recht der Ablösung oder Ledigung entwickelt, d. h. der Befugnis des Verbrechers, sich von der Strafe durch Zahlung einer Geldbuſse zu befreien. Diese Ledigung war bei Ungerichten nur mit Einwilligung des Klägers und Richters gestattet. Indem Einwilligung des Klägers und Zahlung der Buſse mehr und mehr zurücktraten und sich schlieſslich ganz verloren, wurde daraus ein richterliches Begnadigungsrecht. Seit dem sechzehnten Jahrhundert nahmen aber die Landesherren das Recht der Begnadigung als ein besonderes Reservat ausschlieſslich für sich in Anspruch[2]. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Rezeption des römischen Rechtes.

Inhaber des Begnadigungsrechtes ist der Monarch[3], in den Freien Städten der Senat[4]. Jedem Monarchen oder Senate steht das Recht der Begnadigung hinsichtlich der von den Gerichten seines Landes in erster Instanz erkannten Strafen zu[5]. Der Kaiser besitzt das Begnadigungsrecht in allen denjenigen Sachen, in denen

[1] Lüder, Das Souveränitätsrecht der Begnadigung, Leipzig 1860, v. Arnold, Über Umfang und Anwendung des Begnadigungsrechtes, Erlangen 1860; R. v. Mohl, Begnadigung, Abolition, Amnestie, Moratorien, in Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. II S. 634 ff.; D. Loeb, Das Begnadigungsrecht, Worms 1881; H. Elsaſs, Über das Begnadigungsrecht, Mannheim 1888; H. Seuffert, Art. „Begnadigung“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 147 ff.; H. Ortloff, Das Begnadigungsrecht im konstitutionellen Rechtsstaat, im Archiv für Strafrecht Bd. XXV S. 92 ff., 213 ff.

[2] Hälschner, Das preuſs. Strafrecht Bd. I S. 44 ff., 51 ff.; R. Loening in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. V S. 228 ff.; Frauenstädt, Das Begnadigungsrecht im Mittelalter, ebenda Bd. XVII S. 885 ff.; E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns Bd. I S. 303 ff.

[3] Preuſs. Verf. Art. 49, Bayr. Verf. Tit. VIII § 4, G., die Aufhebung der Straffolgen betr., vom 10. Juli 1861, Sächs. Verf. § 52, Württ. Verf. § 97, S.-Mein. G. G. § 106, Braunschw. N. L. O. § 208, Old. St. G. G. Art. 10, Reuſs ä. L. Verf. § 45, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 10, Wald. Verf. § 12.

[4] Lüb. Verf. Art. 18, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 24.

[5] Über die in dieser Hinsicht bestehenden Streitfragen vgl. Elsaſs a. a. O. S. 109 ff.

das Reichsgericht, ein elsaſs-lothringisches Gericht, ein Konsulargericht oder ein Gericht der Schutzgebiete in erster Instanz erkannt hat[6]. Das Begnadigungsrecht kann kraft gesetzlicher Vorschriften einem anderen Staatsorgan delegiert werden[7]. Todesurteile dürfen erst vollstreckt werden, wenn die Entschlieſsung des Staatsoberhauptes bezw. des Kaisers ergangen ist, von dem Begnadigungsrecht keinen Gebrauch machen zu wollen[8].

Dem Begnadigungsrecht sind durch die Verfassungen häufig gewisse Schranken gezogen[9]. Namentlich ist dasselbe bei Verurteilungen von Ministern wegen Amtshandlungen entweder ganz ausgeschlossen oder die Ausübung nur auf Antrag der antragenden Kammer gestattet[10]. Das Recht der Niederschlagung haben einige Verfassungen völlig aufgehoben[11], andere wenigstens bei gewissen Arten von Verbrechen für unzulässig erklärt[12]. Wo es bestehen geblieben ist, wird die Ausübung desselben mitunter an das Gutachten des obersten Gerichtes[13] oder die Zustimmung des Landtages[14] geknüpft[15].

---

[6] R. St. Pr. O. § 484, K. G. G. § 42, Sch. G. G. § 2. Das Begnadigungsrecht des Kaisers in Elsaſs-Lothringen ergiebt sich aus der franz. Verf. vom 14. Jan. 1852 Tit. III § 9 und dem Senatusconsult vom 25. Dez. 1852 Art. 1 in Verbindung mit dem R. G. vom 9. Juni 1871 § 3.

[7] Solche Delegationen haben in Preuſsen an verschiedene Minister (vgl. v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 108 S. 545 ff. und A. H. Erlaſs vom 26. Sept. 1897), in Elsaſs-Lothringen an den Statthalter (V. vom 5. Nov. 1894) stattgefunden.

[8] R. St. Pr. O. § 485.

[9] Die Behauptung Lüders (a. a. O. S. 98 ff.), daſs Schranken des Begnadigungsrechtes wegen des Charakters desselben als eines Souveränitätsrechtes nicht zulässig seien, entbehrt aller Begründung.

[10] Preuſs. Verf. Art. 49, Bayr. G., die Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 4. Juni 1848 Art. 12, Sächs. Verf. § 150, Württ. Verf. § 205, S.-Weim. R. G. G. § 59, S.-Mein. G. G. § 106, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 176, Old. St. G. G. Art. 10, Reuſs j. L. St. G. G. § 116, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 10, Wald. Verf. § 12. — Eine analoge Bestimmung hinsichtlich des Begnadigungsrechtes des Senates bei Verurteilungen der Senatsmitglieder enthält die Hamb. Verf. Art. 24 u. 53.

[11] Bayr. Verf. Tit. VIII § 4.

[12] Hess. Verf. Art. 50 (bei Dienstverbrechen der Staatsdiener), Braunschw. N. L. O. § 111 (bei Verfassungsverletzungen).

[13] Braunschw. N. L. O. § 208.

[14] Preuſs. Verf. Art. 49.

[15] Von verschiedenen Schriftstellern wird die Meinung vertreten, die Abolition sei durch die Reichsgesetzgebung aufgehoben oder beschränkt worden. Jastrow im Gerichtssaal Bd. XXXIV S. 532 ff. hält sie für völlig beseitigt, ebenso Ortloff a. a. O. S. 227; v. Kries im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 366 N. 13, Lehrbuch des deutschen Strafprozeſsrechtes S. 105 ff., bei den durch Reichgesetze mit Strafe bedrohten Handlungen für ausgeschlossen, Elsaſs a. a. O. S. 79 ff. nach dem Gerichtsbeschluſs über Eröffnung des Hauptverfahrens für unzulässig. Alle diese Ansichten sind unzutreffend. Weder das R. St. G. B. noch das R. G. V. G. oder die R. St. Pr. O. haben die Absicht gehabt, in das landesherrliche Begnadigungsrecht, von dem das Recht der Abolition einen integrierenden Bestandteil bildet, einzugreifen. Laband, Staatsr. Bd. II § 93 S. 469; Binding, Strafr. Bd. I S. 871 ff; Loeb a. a. O. S. 23; H. Seuffert a. a. O. S. 149; v. Liszt,

Die Begnadigung ist ein Verwaltungsakt, durch welchen entweder die Fortsetzung eines Strafverfahrens verboten oder die Folgen eines strafrechtlichen Urteils aufgehoben, insbesondere die Strafvollstreckung untersagt wird. Sie enthält keinen Verzicht des Staates auf subjektive Rechte[16], sondern die Ausübung eines Hoheitsrechtes. Ihrem Inhalt nach charakterisiert sie sich als ein Befehl an die Staatsbehörden, gewisse Handlungen zu unterlassen; daneben kann sie auch noch die Beseitigung von Rechtsnachteilen, welche einen Verurteilten betroffen haben, z. B. eine Wiederherstellung seiner bürgerlichen Ehre, zum Gegenstande haben. Ihre Wirkung erstreckt sich auf Haupt- und Nebenstrafen; ihr Umfang kann von dem Begnadigenden im einzelnen Falle festgestellt werden. Die privatrechtlichen Folgen eines Verbrechens werden von der Begnadigung nicht betroffen. Ein Verzicht auf die Begnadigung ist nicht zulässig, weil das Institut nicht im privaten Interesse des einzelnen Verbrechers, sondern im öffentlichen Interesse besteht.

2. Ein Analogon des Begnadigungsrechtes auf dem Gebiete des Civilrechtes war das Recht der Erteilung von Moratorien, d. h. die Befugnis des Monarchen, einem Schuldner eine Frist zur Bezahlung einer fälligen Schuld zu gewähren. Dieses Recht, welches von den früheren römischen Kaisern auf die römisch-deutschen Kaiser und von diesen auf die Landesherren übergegangen war, ist im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts bereits durch viele Verfassungen und Gesetze der Einzelstaaten und definitiv durch die Reichsjustizgesetzgebung beseitigt worden[17].

---

Lehrbuch des deutschen Strafr. § 75 S. 293; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 74. Eine Abolition durch einen Landesherrn ist jedoch nur möglich, so lange die betreffende Strafsache bei den Landesgerichten, dagegen nicht, wenn sie beim Reichsgericht anhängig ist. Denn gegenüber diesem steht den einzelnen Landesherrn keinerlei Befehlsgewalt zu. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen Bd. XXVIII S. 419 ff.; Laband in der deutschen Juristenzeitung Bd. I S. 256 ff.

16 So wird sie jetzt vielfach aufgefafst, z. B. von Binding, Handbuch des Strafrechts Bd. I S. 863, 873; Merkel, Lehrbuch des deutschen Strafrechts S. 247; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 318; Elsafs a. a. O. S. 39 ff. — Vgl. dagegen auch Laband a. a. O. S. 465 N. 2.

17 E. G. zur R. C. Pr. O. § 14.

# Dritter Abschnitt.

# Die Verwaltung.

## Erstes Kapitel.

## Allgemeine Grundsätze.

### I. Begriff und Arten der Verwaltung[1].

### § 176.

1. Unter der Bezeichnung Verwaltung fafst man die gesamte Thätigkeit der staatlichen Organe, welche nicht Gesetzgebung und nicht Justiz ist, zusammen. Der Begriff der Verwaltung wird ebenso wie die Begriffe der Gesetzgebung und der Justiz in einem materiellen und in einem formellen Sinne gebraucht. Im materiellen Sinne bezeichnet Verwaltung diejenige staatliche Thätigkeit, welche die Wahrnehmung der Staats- und Volksinteressen bezweckt und in Mafsregeln konkreter Natur sich äufsert. Von der Gesetzgebung unterscheidet sich die Verwaltung dadurch, dafs sie nicht im Erlafs allgemeiner Vorschriften, sondern in der Erledigung konkreter Angelegenheiten besteht, von der Rechtspflege dadurch, dafs sie nicht die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sondern die Wahrnehmung von Interessen bezweckt. Für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte bestehen besondere Organe, denen aber neben den eigentlichen Verwaltungsfunktionen auch solche Befugnisse übertragen sind, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als gesetzgeberische oder richterliche charakterisieren. Die gesamte Thätigkeit dieser Verwaltungsorgane wird als Verwaltung im formellen Sinne bezeichnet.

2. Die Verwaltung zerfällt in folgende Zweige:

a) die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, d. h. die Regelung des Verkehrs mit anderen Staaten;

b) die Verwaltung der inneren Angelegenheiten, d. h. die Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge[2];

---

[1] Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IX S. 1 ff.; v. Stengel, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVIII S. 221 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 64 S. 640 ff.; O. Mayer, deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 1 ff.

[2] H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 1, will den Begriff der inneren Verwaltung durch den der socialen Verwaltung ersetzen. Sociales Verwaltungsrecht ist nach ihm die rechtliche Ordnung der menschlichen Kulturverhältnisse und der auf Kulturentwicklung gerichteten Thätigkeit innerhalb der Gesellschaft. Dieser Begriff ist so weit, dafs, wenn

c) die Verwaltung des Militärwesens, d. h. die Sorge für Herstellung und Organisation der bewaffneten Macht;

d) die Verwaltung der Finanzen, d. h. die Beschaffung und Verwaltung von Sachgütern für staatliche Zwecke.

Zu den Verwaltungsfunktionen gehört endlich auch die Bestellung der für die Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Organe und die Überwachung ihrer Thätigkeit, eine Aufgabe, welche jedes Departement der Verwaltung für sich erfüllt. Auch für die Justiz ist diese Funktion notwendig, so dafs sich neben der Ausübung richterlicher Befugnisse noch eine besondere Justizverwaltung[3] entwickelt hat[4].

Während der auswärtigen, Militär- und Finanzverwaltung kein Staat völlig entbehren kann, ist die innere Verwaltung erst ein Erzeugnis höherer Kulturzustände. Dem Staate des Mittelalters blieb sie fast völlig unbekannt, und nur ein Teil ihrer Funktionen wurde von Verbänden anderer Art (Kirche, Zünften, Markgenossenschaften) besorgt. Die ersten Spuren derselben traten in den Städten hervor. Bedeutender wird die fürsorgende Thätigkeit des Staates erst mit dem sechzehnten Jahrhundert. Das Reich sucht in Reichspolizeiordnungen allgemeine Grundsätze dafür aufzustellen. Die thatsächliche Handhabung liegt jedoch in den Händen der Territorialgewalten. Letztere entwickeln namentlich seit dem dreifsigjährigen Kriege eine energische Wirksamkeit, um den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es macht sich eine bevormundende Thätigkeit der Obrigkeit geltend, welche im Interesse des Gemeinwohls in alle möglichen Privatverhältnisse der Unterthanen eindringt. Erst im gegenwärtigen Jahrhundert sind mit und nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen dieser Verwaltungsfunktion rechtliche Schranken gezogen worden.

---

man denselben der Feststellung des verwaltungsrechtlichen Gebietes zu Grunde legen wollte, nicht nur das ganze Kirchenrecht, sondern auch der gröfste Teil des Privatrechtes in das System des Verwaltungsrechtes hineingezogen werden müfste. Überhaupt ist die Verwaltung keine gesellschaftliche, sondern eine staatliche Funktion. Vgl. dagegen auch v. Stengel a. a. O. S. 232 ff.; Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 310.

[3] Einer speciellen Erörterung bedarf dieselbe im vorliegenden Abschnitt nicht, da das Notwendige darüber bereits im zweiten Abschnitt gesagt ist.

[4] Aufser den hier erwähnten Gebieten der Verwaltung nimmt v. Stengel, Organisation der preufsischen Verwaltung S. 6, noch ein weiteres unter der Bezeichnung allgemeine Landesverwaltung oder Verwaltung der Landeshoheitssachen an und beruft sich dafür auf das preufsische Recht. Zur Hervorhebung dieses besonderen Verwaltungszweiges besteht aber kaum ein Bedürfnis und die besondere Berücksichtigung der Landeshoheitssachen im preufsischen Recht beruht mehr auf historischen als auf prinzipiellen Gründen. Vgl. meine Ausführungen in Schmollers Jahrbuch Bd. VIII S. 686.

Die innere Verwaltung pflegte man in älterer Zeit auch als Polizei zu bezeichnen. Polizei (πολιτεία)[5] bedeutete ursprünglich die Gesamtheit der staatlichen Angelegenheiten (res politicae) im Gegensatz zu den kirchlichen (res ecclesiasticae). Indem man allmählich die auswärtigen Angelegenheiten (die sogenannte Politik), ferner die Justiz-, Militär- und Finanzsachen von der Polizei absonderte, blieb der Ausdruck noch für die gesamte innere Verwaltung bestehen. In diesem Sinne wird das Wort von den Schriftstellern des vorigen und von vielen Schriftstellern des gegenwärtigen Jahrhunderts gebraucht. Man teilte die gesamte Polizei in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei ein. Erstere sollte den Einzelnen gegenüber den ihn bedrohenden Gefahren beschützen, letztere Anstalten zur positiven Förderung der menschlichen Entwicklung herstellen.

Diesen weiten Begriff der Polizei suchte schon die Theorie des vorigen Jahrhunderts einzuengen, indem sie die Thätigkeit der Polizei auf die Abwendung von Gefahren beschränkte[6]. Dieselbe gewann auch einen Einfluſs auf die Gesetzgebung. Namentlich macht sie sich an derjenigen Stelle des allgemeinen preuſsischen Landrechts geltend, wo die Befugnisse der Polizeibehörden festgestellt werden[7]. Im allgemeinen liegt aber dem preuſsischen Landrecht noch der ältere, umfassendere Begriff der Polizei zu Grunde[8]. Dagegen hat sich im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in Gesetzgebung und Praxis ein engerer Begriff der Polizei entwickelt, der allmählich auch in der Wissenschaft zur Geltung gelangt ist. In diesem Sinne bezeichnet Polizei diejenige Thätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen äuſsert und in der Form von Zwang auftritt[9]. Der Zwang kann entweder in

---

[5] Über den Begriff „Polizei“ vgl. Rau, Begriff und Wesen der Polizei, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. IX S. 605 ff.; F. X. Funk, Die Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen Jahrhundert, ebenda Bd. XIX S. 489 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre Teil II S. 67 ff., Teil IV S. 1 ff., Handbuch der Verwaltungslehre Bd. I S. 204 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 215 S. 298 ff.; Förstemann, Prinzipien des preuſsischen Polizeirechtes. Berlin 1869. S. 1 ff.; Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechtes in Preuſsen, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 249 ff., Polizeiverordnungsrecht in Preuſsen S. 121 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 2 S. 4 ff.; Art. „Polizei“ in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. V S. 159 ff.; Seydel in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie Bd. III 2 S. 289 ff.; O. Gerland, Über den Begriff der Polizei, im Archiv für öffentliches Recht Bd. V S. 1 ff.; Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffes nach preuſsischem Recht, im Verwaltungsarchiv Bd. II S. 479 ff.; O. Mayer, deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 245 ff.

[6] Pütter, institutiones juris publici § 331.

[7] A. L. R. Th. II. Tit. 17 § 10.

[8] Rosin a. a. O.

[9] Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht S. 276; Laband, Staatsrecht Bd. II § 78 S. 187; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 130 ff.; E. Loening,

der Anwendung unmittelbarer physischer Gewalt oder im Erlaſs von Geboten und Verboten unter Androhung von Strafe bestehen. Der Zweck dieser polizeilichen Thätigkeit ist allerdings vorzugsweise, aber nicht ausschlieſslich, die Beseitigung von Gefahren oder Störungen[10]. Die Polizei im modernen Sinne ist daher nicht identisch mit der alten Sicherheitspolizei. Nicht jede Maſsregel, welche die Abwendung von Gefahren bezweckt, hat einen polizeilichen Charakter[11]. Andererseits kommen polizeiliche Maſsregeln auch da in Anwendung, wo es sich nicht

---

Deutsches Verwaltungsrecht S. 8; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II S. 303 ff. — O. Mayer a. a. O. S. 249 verwirft die Beschränkung der Polizei auf den Bereich der inneren Verwaltung, indem er behauptet, es kämen polizeiliche Verfügungen auch auf anderen Gebieten, z. B. dem der Militärverwaltung, bei kirchlichen Oberen u. s. w. vor. Andrerseits gebe es auf dem Gebiete der inneren Verwaltung eine Menge Zwang, der nicht Polizei sei, z. B. bei Führung von Ehrenämtern, bei Beitreibung von Gemeindelasten, Schulgeld, Post- und Telegraphengebühren, bei Ausweisung bestrafter Personen im Interesse der Kommunen. Dagegen ist zu bemerken, daſs der Begriff der Polizei sich historisch zweifellos auf dem Gebiete der inneren Verwaltung entwickelt hat. Es kann zugegeben werden, daſs eine Zwangsgewalt, wie sie für die Polizei charakteristisch ist, auch auf anderen Verwaltungsgebieten vorkommt. Aber hier handelt es sich dann um keine Polizei im strengen Sinne des Wortes, sondern nur um eine analoge Anwendung und Übertragung des Begriffes. Der Zwang bei der Übernahme von Ehrenämtern und bei Eintreibung von Gemeindelasten oder Gebühren ist allerdings nicht polizeilicher Natur. Aber beide Angelegenheiten gehören auch nicht dem Bereiche der inneren Verwaltung an. Die Übernahme von Ehrenämtern dient den Zwecken staatlicher oder kommunaler Organisation, sie ist daher mehr staatsrechtlicher als specifisch verwaltungsrechtlicher Natur, und die Beitreibung von Gemeindelasten und Gebühren erscheint als ein Akt der Finanzverwaltung. Bei den Ausweisungen haben wir es allerdings mit Akten der inneren Verwaltung zu thun. Aber diese Maſsregeln können auch unbedenklich als polizeiliche bezeichnet werden.

[10] Die Ansicht, daſs die Thätigkeit der Polizei sich auf die Beseitigung von Gefahren beschränke, vertreten L. v. Stein a. a. O., H. Schulze a. a. O., E. Loening im Handwörterbuch der Staatswissenschaften a. a. O. S. 164. Noch enger faſst den Begriff Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. III S. 3, in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie Bd. III 2. S. 289, der darunter nur diejenige Zwangsgewalt versteht, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Gefährdungen durch Menschen schützt. — O. Mayer a. a. O. S. 249 bezeichnet die Polizei als die Staatsthätigkeit „zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt.“ Der Ausdruck „gute Ordnung des Gemeinwesens“, auf den wohl das französische Gesetz vom 3 brumaire des J. IV. Art. 19 (maintien habituel de l'ordre public) von Einfluſs gewesen ist, erscheint aber wegen seiner Unbestimmtheit wenig geeignet, die Grundlage einer derartigen Definition zu bilden, und die Bedenken, welche sich dagegen geltend machen lassen, werden noch dadurch verstärkt, daſs der Verfasser als „Gemeinwesen“ nicht den Staat, sondern die „Gesellschaft“ ansieht, also einen Begriff verwendet, der, wie schon früher (§ 2 S. 10) bemerkt wurde, gar kein Rechtsbegriff ist.

[11] Z. B. nicht die Organisation des Löschwesens und die Errichtung von Deichen gegen Wassersgefahr.

um die Abwendung von Gefahren, sondern um positive Förderung handelt[12].

Die Polizei ist keine abgeschlossene und selbständige Funktion der inneren Verwaltung, sondern durchdringt das ganze Gebiet derselben. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite (Unterrichtspolizei, Gewerbepolizei, Forstpolizei, Sanitätspolizei u. s. w.). Die Gesamtheit dieser polizeilichen Thätigkeiten pflegt man als Verwaltungspolizei zu bezeichnen. Den Gegensatz dazu bildet die Sicherheitspolizei im heutigen Sinne, d. h. diejenige polizeiliche Thätigkeit, welche nicht im Interesse eines speciellen Verwaltungsgebietes entwickelt wird, sondern lediglich den Schutz des Gemeinwesens und der Einzelnen gegen verbrecherische Angriffe von Personen und gegen Naturereignisse zum Gegenstande hat.

Die Organe der Polizei haben aufser ihrer Verwaltungsthätigkeit die Verpflichtung, der Kriminaljustiz bei der Verfolgung begangener Verbrechen Hülfe zu leisten. Man stellt diese polizeiliche Thätigkeit als gerichtliche Polizei der administrativen Polizei gegenüber. Im französischen Recht hat sich die gerichtliche Polizei als ein eigener Zweig der Polizei entwickelt, welcher der Autorität der Gerichtshöfe unterstellt ist. Aber auch nach denjenigen Gesetzgebungen, welche die gerichtliche Polizei nicht zu einem besonderen Institute ausgebildet haben, nehmen die Polizeiorgane bei der Verfolgung begangener Verbrechen die Stellung von Hülfsbeamten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte ein[13].

3. Die Verwaltungsfunktionen verteilen sich zwischen Reich und Einzelstaaten. Das Reich besitzt alle wesentlichen Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, die ausschliefsliche Verwaltung der Kriegsmarine, die obere Leitung des Landheeres, die Verwaltung seiner Finanzen und eine Reihe gesetzlich bestimmter Befugnisse der inneren Verwaltung. Der Schwerpunkt der verwaltenden Thätigkeit der Einzelstaaten liegt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, auf welchem sie alle Befugnisse besitzen, die nicht dem Reiche übertragen sind, und in der Verwaltung ihrer eigenen Finanzen. Aufserdem sind sie an der Heeresverwaltung beteiligt, soweit sie eigene Kontingente behalten haben, und es stehen ihnen gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten zu.

---

[12] Z. B. die Ausübung der Schulpolizei und die polizeiliche Anordnung von Zwangserziehung für sittlich verwahrloste Kinder.

[13] R. G. V. G. § 153, R. Str. Pr. O. §§ 159, 161, 187.

## II. Die rechtliche Natur der Verwaltungsakte[1].

### § 177.

Verwaltungsakte heiſsen die von den Verwaltungsorganen in Ausübung ihrer Befugnisse vorgenommenen Handlungen[2].

Die Verwaltungsakte zerfallen in solche, welche sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, und solche, durch welche die Verwaltung zu anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt.

I. Innerhalb des Organismus der Verwaltung besteht ein Verhältnis der Über- und Unterordnung. Die höheren Organe besitzen das Recht, die Thätigkeiten der niederen zu leiten und ihnen Befehle zu erteilen, sowohl in der Form allgemeiner Verordnungen (Instruktionen) als in der Form konkreter Verfügungen. Die niederen Organe sind verpflichtet, diesen Befehlen Folge zu leisten, sofern sich dieselben innerhalb der gesetzlichen Kompetenz bewegen, den vorgeschriebenen Formen entsprechen und nicht mit dem klaren Wortlaut eines Gesetzes in Widerspruch stehen. Die höheren Verwaltungsorgane haben gegenüber den niederen ferner das Recht der Aufsicht, d. h. die Befugnis, von der Thätigkeit derselben Kenntnis zu nehmen und im Falle eines unangemessenen oder pflichtwidrigen Verhaltens derselben die erforderlichen Maſsregeln zu ergreifen.

II. Auſserhalb des Organismus der Verwaltung lassen sich drei Gruppen von Verwaltungsthätigkeiten unterscheiden: 1. der Verkehr mit anderen Staaten, 2. der vermögensrechtliche Verkehr mit Privatpersonen, 3. die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse gegenüber den Unterthanen.

1. Diejenigen Verwaltungshandlungen, welche den Verkehr mit anderen Staaten zum Gegenstande haben, bewegen sich in den Formen des Völkerrechtes, also in denen der Mitteilung, Unterhandlung, Vertragschlieſsung. Sie kommen auf dem

---

[1] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 8 S. 29 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 65 S. 656 ff., in Marquardsens Handbuch S. 105 ff.; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 228 ff.; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 122 ff.; v. Stengel, Organisation der preuſsischen Verwaltung S. 28 ff., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 182 ff., in Marquardsens Handb. S. 185; v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht S. 75 ff.; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Wien 1886. S. 6 ff.; A. Menzel, Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Recht. Leipzig 1893. S. 163 ff.; Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik S. 313; O. Mayer, deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 94.

[2] O. Mayer a. a. O. S. 95 N. 1 will den Begriff des Verwaltungsaktes auf obrigkeitliche Akte beschränken, weil das Wort eine Übersetzung des französischen „acte administratif“ sei. Diese Behauptung ist nicht zutreffend; der Begriff hat sich in Deutschland durchaus selbständig entwickelt (vgl. auch Jellinek im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 306), und es besteht daher keine Veranlassung, ihm entgegen dem klaren Wortlaut eine so eingeschränkte Bedeutung beizulegen.

Gebiete der auswärtigen Verwaltung vor. Von allen Verwaltungsthätigkeiten entziehen sie sich am meisten einer gesetzlichen Regelung. Für die Ausübung derselben sind teils die Grundsätze des Völkerrechtes, teils die den Organen der auswärtigen Verwaltung erteilten Instruktionen ihrer Vorgesetzten mafsgebend.

2. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche den vermögensrechtlichen Verkehr mit Privatpersonen betreffen, vollziehen sich, da der Staat in vermögensrechtlicher Beziehung als Privatperson behandelt wird, in den Formen des Privatrechtes. Sie können im Abschlufs von Rechtsgeschäften, namentlich von Verträgen, in Prästierung und Empfangnahme von Leistungen aus denselben, in gerichtlicher Verfolgung der vermögensrechtlichen Ansprüche bestehen. Derartige Thätigkeiten kommen namentlich auf dem Gebiete der inneren und Finanzverwaltung vor. Für die Ausübung derselben sind, soweit nicht Specialbestimmungen über einzelne Verwaltungszweige bestehen, die Grundsätze des Privatrechtes mafsgebend.

3. Die Verwaltungsakte, durch welche die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse stattfindet, bewegen sich in den Formen des Staatsrechtes. Sie treten teils als Verordnungen, teils als Verfügungen auf. Die Verordnungen haben, da sie materiell den Charakter von Gesetzen besitzen, bereits an einer früheren Stelle ihre Erörterung gefunden[3], so dafs hier nur noch die Verfügungen in Betracht zu ziehen sind. Derartige Verfügungen kommen sowohl auf dem Gebiete der inneren als auf dem der Militär- und Finanzverwaltung vor. Ihrem Inhalte nach zerfallen sie in folgende Gruppen[4]:

a) Befehle, also Gebote und Verbote. Beispiele derartiger Gebote sind: das Gebot der Steuerzahlung, des Eintrittes in den Militärdienst, der Hülfeleistung in Fällen gemeiner Not, des Auseinandergehens einer Versammlung (Auflösung), der Tötung von Vieh bei Viehseuchen; Beispiele von Verboten: das Verbot des Aufenthaltes an einem Orte (Ausweisung), der Verbreitung eines Prefserzeugnisses (Beschlagnahme), der Abhaltung einer Versammlung unter freiem Himmel, des Betriebs von geräuschvollen

---

[3] Vgl. §§ 159 ff. S. 516 ff., § 165 S. 541 ff., § 166 S. 546 ff.

[4] Von einigen Schriftstellern, namentlich Laband, Staatsrecht Bd. I § 65 S. 656 ff., in Marquardsens Handb. S. 105; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 53 S. 245 ff.; v. Stengel, Organisation der preufsischen Verwaltung S. 36, 40, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 40, 43, 186, Wörterb. Bd. II S. 700 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 198 ff. wird aufser den Verfügungen als eine Form der staatsrechtlichen Verwaltung noch der Abschlufs von staatsrechtlichen Verträgen angesehen. Die Akte, auf welche die genannten Schriftsteller sich berufen, sind aber in Wahrheit keine Verträge, sondern einseitige Staatsakte. Vgl. § 11 S. 31 N. 6 und mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts a. a. O. S. 34 N. 8. Dagegen hat Laband die früher vertretene Meinung, dafs die Verfügungen stets Befehle seien, später aufgegeben (Staatsrecht a. a. O. S. 659, in Marquardsens Handbuch S. 106).

Gewerbeanlagen in der Nähe von Kirchen, Schulen und öffentlichen Gebäuden;

b) Erlaubniserteilungen, z. B. Gewerbekonzessionen, Erteilung von Jagdscheinen, Gestattung der Errichtung von Bauten und Anlagen in den Festungsrayons oder in den Kriegshäfen.

c) Akte, welche die Begründung oder Aufhebung von Rechten zum Gegenstande haben. Durch derartige Akte können Rechte von einzelnen Personen begründet oder aufgehoben werden; dies ist z. B. der Fall bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit und der Entlassung aus dem Staatsverbande, der Anstellung und Entlassung von Beamten, der Erteilung und Entziehung von Patenten, der Verleihung und Entziehung des Bergbaurechtes (Bergwerkseigentums), der eheschliefsenden Thätigkeit des Standesbeamten, der Enteignung. Es können aber durch derartige Akte auch neue Rechtssubjekte geschaffen oder bestehende vernichtet werden. (Erteilung der Korporationsrechte, Verleihung der Stiftungsqualität, Schliefsung von Innungen oder von eingeschriebenen Hülfskassen.) Als Privileg bezeichnet man den ein konkretes Rechtsverhältnis begründenden Verwaltungsakt, wenn durch denselben einem einzelnen Rechtssubjekt eine bevorrechtigte Stellung gewährt wird[5].

d) Feststellungen von Thatsachen und Beurkundungen. Die Vornahme von thatsächlichen Feststellungen ist beispielsweise eine Aufgabe der amtlichen Statistik; demselben Zwecke dient die untersuchende Thätigkeit der Seeämter. Beurkundungen sind in der Führung der Standesregister, der Führung der Schiffsregister und Ausstellung von Schiffscertifikaten, der Aufstellung der Rayonpläne und Rayonkataster, der Führung der Grundsteuerkataster, aber auch in der Eichung der Mafse und Gewichte und in der Prägung der Münzen enthalten.

## III. Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung.

### § 178.

Die Verwaltung ist keine blofse Ausführung der Gesetze, sondern ein Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken. Die staatsrechtlichen Verwaltungsakte zerfallen daher in solche, welche ein bestehendes Gesetz auf einen konkreten Fall anwenden, sog. Entscheidungen, und solche, welche die Verwaltung nach eigenem Ermessen unter Beobachtung der Gesetze vornimmt, Verfügungen im engeren

---

[5] Das Wort Privileg wird aufserdem allerdings auch gebraucht, um Vorrechte ganzer Klassen und Stände zu bezeichnen. Privilegien in diesem Sinne sind selbstverständlich keine Verwaltungshandlungen.

Sinne[1]. Das Gesetz ist nicht Voraussetzung, sondern Schranke für die Verwaltungsthätigkeit. Die Verwaltung darf daher nicht bloſs dasjenige thun, wozu sie durch Gesetz ausdrücklich ermächtigt, sondern alles, was ihr nicht durch Gesetz untersagt ist[2].

1. Dieser Grundsatz gilt zunächst hinsichtlich der polizeilichen Gebote und Verbote. Die polizeilichen Funktionen des Staates bestehen nicht in einer begrenzten Summe bestimmter Befugnisse. Die Polizeigewalt ist das Recht, dem Einzelnen überall da mit Anwendung von Zwang entgegenzutreten, wo es im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt und Sicherheit notwendig erscheint. Für den Erlaſs eines konkreten polizeilichen Befehls bedarf es daher nicht der Ermächtigung durch ein bestimmtes Gesetz, welches die Regierung mit der Befugnis ausstattet, eine Handlung oder Unterlassung der betreffenden Art von den Unterthanen zu verlangen[3]. In der allgemeinen staatsrechtlichen Stellung der Polizei liegt ein ausreichender Rechtsgrund für den Erlaſs aller polizeilichen Gebote und Verbote[4]. Dies ergiebt sich schon aus der geschichtlichen Entwicklung des Verwaltungs-, insbesondere des Polizeirechtes. In früherer Zeit war für die Ausübung der polizeilichen Thätigkeit lediglich das Ermessen der Polizeibehörden maſsgebend. Der Übergang vom sogenannten Polizeistaate zum Rechtsstaate hat sich aber nicht mit einem Schlage, sondern durch die allmählich fortschreitende Verwaltungsgesetzgebung dieses Jahr-

---

[1] Vgl. über diese Unterscheidung Laband, Staatsr. Bd. I § 65 S. 662; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 100 ff. Diese Einteilung beruht nicht, wie die im § 177 erwähnte, auf dem Inhalt der Verwaltungsakte, sondern auf ihrem Verhältnis zum bestehenden Recht.

[2] Die Verwaltung kann allerdings nur auf Grund eines Rechtssatzes thätig werden (Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne S. 208 ff., 214 ff.). Aber es ist nicht für jede einzelne Thätigkeit der Verwaltung ein specielles Gesetz erforderlich. Die Befugnis zum Handeln kann auch in der allgemeinen Rechtsstellung der Verwaltung begründet sein. Vgl. Fricker in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XLIII S. 1 ff., namentlich S. 28 ff.

[3] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung behauptet Laband, Staatsrecht Bd. I § 65 S. 661, in Marquardsens Handbuch S. 106, jeder Verwaltungsbefehl, insbesondere jedes polizeiliche Gebot und Verbot müsse auf einem Gesetze beruhen, welches die Regierung mit der Befugnis ausstattet, eine derartige Handlung, Leistung oder Unterlassung von den Unterthanen zu verlangen. Ihm schlieſsen sich an E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 241; Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 225; Leuthold in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 388 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. III S. 4. Das preuſsische Oberverwaltungsgericht (Entscheidungen Bd. XII S. 400) vertritt ebenfalls diese Meinung. Vgl. auch Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 406.

[4] Übereinstimmend: Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 149 S. 393 N. 2; Zorn in den Annalen 1885 S. 309 N. 1; Bornhak, Preuſs. Staatsrecht Bd. III S. 139, 140; Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handb. S. 36, 37.

hunderts vollzogen. In Preufsen[5] und einigen andern Staaten[6] sind die Befugnisse der Polizeibehörden durch allgemeine Gesetze geregelt worden, welche denselben ein weitgehendes Recht zu gebieten und zu verbieten beilegen. Hier besteht also über die Ausdehnung der Polizeigewalt kein Zweifel. Aber auch in denjenigen Ländern, welche derartige allgemeine Vorschriften nicht besitzen, kann der Einführung der Verfassungen unmöglich die Bedeutung beigelegt werden, dafs dadurch alle bisherigen Verwaltungsbefugnisse beseitigt wurden und nun erst durch die Gesetzgebung neu geschaffen werden mussten[7]. Vielmehr blieben die hergebrachten Befugnisse der Polizeibehörden bestehen, bis ihnen durch Gesetze rechtliche Schranken gezogen wurden. Der Zweck dieser Gesetzgebung war nicht die Begründung neuer Polizeibefugnisse, sondern die Beschränkung der vorhandenen. Deshalb entbehren auch diejenigen Akte der Polizeibehörden, welche in diesen Ländern ohne gesetzliche Ermächtigung vorgenommen werden, keineswegs des Rechtsgrundes. Die allgemeine Berechtigung der Polizei, gebietend und verbietend einzuschreiten, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt notwendig erscheint, beruht hier nur nicht auf gesetzlichen Vorschriften, sondern auf Gewohnheitsrecht[8].

---

[5] Preufs. A. L. R. Th. II Tit. 17 § 10 erklärt es für das Amt der Polizei, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publiko oder einzelnen Mitglieder desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen.“ Diese ziemlich eng begrenzten Befugnisse sind aber durch die V. vom 26. Dez. 1808 § 3 für die Landespolizeibehörden wesentlich erweitert, und es ist diesen ein Verfügungsrecht für das gesamte Gebiet der Polizei — das Wort in dem älteren, weiteren Sinne genommen — beigelegt worden, so dafs sie auch Mafsregeln im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt ergreifen dürfen. Vgl. Rosin im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 249 ff., Polizeiverordnungsrecht S. 21 ff.

[6] Bad. Pol. Str. G. B. § 30, S.-Weim. G. über das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden vom 7. Jan. 1854 § 1 Nr. 2. — Im Gegensatz dazu gewährt das österreichische St. G. G. über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt vom 21. Dez. 1867 Art. 11 den Staatsbehörden das Recht, Befehle zu erteilen nur auf Grund der Gesetze und enthält keinerlei allgemeine Ermächtigung. Trotzdem hat die Praxis auch hier ein allgemeines Verbotsrecht der Polizeibehörden ohne specielle gesetzliche Grundlage unter Berufung auf eine V. vom 20. April 1854 durchgesetzt. Vgl. Brockhausen in Grünhuts Zeitschrift Bd. XXIII S. 455 ff.

[7] Dies ist die Meinung von O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 74, 75 N. 10, 11.

[8] Der hier vertretenen Auffassung kommt jetzt ziemlich nahe Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 19 ff. Er erkennt einerseits an, dafs der Rechtsgrund für die polizeilichen Befugnisse nicht blofs im Gesetze, sondern auch im Gewohnheitsrechte gefunden werden könne und weist in dieser Hinsicht namentlich auf den Verwaltungszwang hin, der als ein Institut des ungeschriebenen Rechtes anerkannt sei. Andrerseits bemerkt er, dafs ein specielles Gesetz für die Ermächtigung der Polizeibehörden nicht erforderlich sei, sondern auch ein allgemeiner Rechtssatz genüge. — Selbst O. Mayer gelangt trotz seiner lebhaften Polemik gegen meine Ausführungen (a. a. O. S. 253 N. 10, S. 272 N. 2) doch dazu, der Polizei sehr weitgehende Befugnisse einzuräumen. Er nimmt eine allgemeine Pflicht der Unterthanen an, in die

2. Der Grundsatz, daſs die Verwaltungshandlungen sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen müssen, findet auch auf die Erteilung der Privilegien[9] Anwendung. Die Privilegien waren zur Zeit des alten deutschen Reiches eine wichtige Art der Rechtsbegründung, indem ein groſser Teil der öffentlichen und privatrechtlichen Befugnisse auf Privilegien beruhte. Das Recht zur Erteilung derselben stand den Landesherren zu, soweit es nicht hinsichtlich einzelner Gegenstände dem Kaiser reserviert war. Im modernen Verfassungsstaate ist an Stelle der Privilegien die Herrschaft des Gesetzes getreten. Wenn ein Gegenstand in einer für alle Unterthanen gleichartigen Weise gesetzlich geregelt und dabei dem Ermessen der Verwaltungsorgane kein Spielraum gelassen ist, kann eine Erteilung von Privilegien nicht stattfinden. Sie erscheint nur zulässig in Bezug auf solche Gegenstände, hinsichtlich welcher entweder ein bestehender Rechtssatz (Gesetz oder Gewohnheitsrecht) der Verwaltung ausdrücklich die Ermächtigung zur Privilegienerteilung verleiht oder deren Regelung dem freien Ermessen der Verwaltungsorgane überlassen ist[10].

3. Anders als hinsichtlich der Privilegien liegt die Frage in Bezug auf die Dispensationen. Dispensation ist eine Verwaltungsverfügung, durch welche die Anwendung eines Rechtssatzes (Gesetz, Gewohnheitsrecht) auf einen konkreten Fall ausgeschlossen wird[11]. Dispensationen haben namentlich die Befreiung von staatsbürgerlichen Pflichten zum Gegenstande; der praktisch wichtigste Fall derselben sind die Steuererlasse. Als Inhaber der Dispensationsgewalt galt in den alten deutschen Territorien der Landesherr. Dies war vom Standpunkt des damaligen Staatsrechtes folgerichtig, da dem Landesherrn das Recht der Gesetzgebung zu-

---

gute Ordnung des Gemeinwesens nicht einzugreifen (a. a. O. S. 251) und erklärt die Polizei für berechtigt, auch ohne gesetzliche Grundlage Störungen der Ordnung mit unmittelbarer Gewaltanwendung abzuwenden (a. a. O. S. 252). Danach scheinen beide Schriftsteller in Ermangelung gesetzlicher Ermächtigung zwar unmittelbare Gewaltanwendung, aber nicht polizeiliche Gebote und Verbote für zulässig zu erachten. Und doch läſst sich ein polizeilicher Zwang kaum ohne vorhergegangenen polizeilichen Befehl denken.

[9] v. Gerber, Privilegienhoheit und Dispensationsgewalt im modernen Staat, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXVII S. 430 ff., und Gesammelte juristische Abhandlungen S. 470 ff.; Hinschius, Art. „Privileg“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 309 ff.

[10] v. Gerber a. a. O.; H. A. Zachariä Bd. II. § 164 S. 187 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 68 ff.; Schwartz, Preuſs. Verfassungsurkunde S. 201; Zöpfl Bd. II § 481 S. 673 erwähnt als Schranke der Privilegienerteilung nur die erworbenen Rechte dritter Personen; Hinschius a. a. O. S. 311 sieht dieselben als einen Akt der Gesetzgebung an, ebenso v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 171 und Gierke, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 304.

[11] Als ein Ausfluſs der gesetzgebenden Gewalt wird die Dispensation von Hinschius, Art. „Dispensation“ in v. Stengels Wörterb. des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 277 ff. und v. Stengel a. a. O. S. 172 angesehen.

kam und eine regelmäfsige Teilnahme der Landstände bei derselben nicht bestand. Mit Einführung der konstitutionellen Verfassungen ist jedoch hierin eine Änderung eingetreten. Dieselben enthalten zwar nicht, wie die englische declaration of rights von 1688 eine ausdrückliche Aufhebung der monarchischen Dispensationsgewalt. Aus dem Grundsatz, dafs die Verwaltung nur innerhalb der Schranken der bestehenden Gesetze thätig werden kann, ergiebt sich jedoch, dafs ihr die Befugnis, die Geltung einer gesetzlichen Vorschrift in einem einzelnen Falle auszuschliefsen, nur insoweit zusteht, als ihr die Ermächtigung dazu ausdrücklich durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht beigelegt ist[12]. Dies

---

[12] Die älteren Schriftsteller hielten allerdings noch an dem Grundsatz fest, dafs dem Monarchen auch ohne specielle gesetzliche Ermächtigung ein Dispensationsrecht zustehe, so namentlich H. A. Zachariä Bd. I § 163 S. 184 und R. v. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 34. In diesen Anschauungen hat sich aber, namentlich unter dem Einflufs der N. 9 erwähnten Abhandlung v. Gerbers ein vollständiger Umschwung vollzogen. Vgl. über diese Entwicklung G. Meyer: Die Verhandlungen des preufsischen Abgeordnetenhauses über den Erlafs von Stempelsteuern für Fideikommisse in den Neuen Heidelberger Jahrbüchern Bd. I S. 336 ff. Jetzt wird der Grundsatz, dafs der Monarch nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung dispensieren könne, von fast allen staatsrechtlichen Schriftstellern aufgestellt: v. Gerber a. a. O.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 178 S. 61, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I § 190 S. 536; Ulbrich in Grünhuts Zeitschrift Bd. IX S. 28, Österreichisches Staatsrecht § 160 S. 430; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 68 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 227 ff.; A. Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 231; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 315 ff.; Joël in den Annalen 1888 S. 817; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht 4. Aufl. Bd. I § 101 S. 453; Cosack in Marquardsens Handb. S. 56; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 179 ff.; Schwartz, Preufs. Verfassungsurkunde S. 323 ff. Nur v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 116 vertritt noch die alte Ansicht von der unbeschränkten Dispensationsgewalt des Monarchen. Dagegen hat Laband, Das Gnadenrecht in Finanzsachen nach preufsischem Recht, im Archiv für öffentliches Recht Bd. VII S. 169 ff. für den Monarchen das Recht in Anspruch genommen, im Wege der Gnade bestehende Gesetze aufser Anwendung zu lassen. Der Gnadenakt soll sich von der Dispensation dadurch unterscheiden, dafs er kein das objektive Recht ändernder Akt, kein Gesetzgebungsakt ist (a. a. O. S. 192, 193). Aber dies ist auch die Dispensation nicht. Die Dispensation hat den Charakter eines Verwaltungsaktes, sie hebt bestehendes Recht nicht auf, sondern läfst es im einzelnen Falle aufser Anwendung. Was Laband Gnade nennt, ist in Wahrheit nichts anderes als Dispensation, seine Gnadentheorie lediglich eine Wiederaufnahme der Lehre von der unbeschränkten Dispensationsgewalt des Monarchen. Das Institut der Begnadigung, welches seine anerkannte Stellung in der Strafrechtspflege hat, kann nicht beliebig auf andere Gebiete des Staatslebens übertragen werden. Nach Labands Anschauung ist die Gnade „gesetzesfreies Gebiet“; der Monarch kann „in einer ihm vorbehaltenen Sphäre staatlichen Wollens, bis zu welcher die Funktionen der Gesetzgebung nicht heranreichen, innerhalb der aus dem Begriff der Gnade sich ergebenden Schranken der Gunsterweisung ohne Verletzung der Rechte Dritter die suprema potestas des Staates ausüben“ (a. a. O. S. 195). Auf Grund dieser Behauptungen läfst sich fast jede Durchbrechung der Verwaltungsgesetze durch einen Akt des Monarchen rechtfertigen; wo sie zur Anerkennung gelangten, würde nicht mehr das Gesetz, sondern die Willkür herrschen.

gilt sowohl hinsichtlich der Landes- als hinsichtlich der Reichsgesetze.

## § 179.

Die Verwaltungsbehörden sind nicht, wie die Gerichte, lediglich der Autorität der Gesetze, sondern auch der der höheren Verwaltungsorgane unterworfen. Daraus folgt, daſs auch ihre Stellung hinsichtlich des Prüfungsrechtes der Gesetze und Verordnungen eine andere ist.

1. Keiner weiteren Erörterung bedarf es, daſs den Verwaltungsbehörden ebensowenig wie den Gerichten die Befugnis zustehen kann, die Verfassungsmäſsigkeit des materiellen Inhaltes der Gesetze oder die Legitimität der gesetzgebenden Organe zum Gegenstande ihrer Entscheidung zu machen.

Eine allgemeine Anordnung, welche sich als Gesetz bezeichnet, aber ohne Mitwirkung der verfassungsmäſsig erforderlichen Organe oder unter Verletzung der verfassungsmäſsig erforderlichen Organe oder unter Verletzung verfassungsmäſsig vorgeschriebener Formen zu stande gekommen ist, braucht von den Verwaltungsbehörden ebensowenig wie von den Gerichten als Gesetz anerkannt zu werden. Dagegen kann dieselbe für sie unter Umständen als eine Verordnung der vorgesetzten Verwaltungsorgane verbindlich sein, wenn sie den für diese vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht.

Die Prüfung der Gesetzmäſsigkeit der Verordnungen steht den Verwaltungsbehörden nicht in dem Umfange wie den Gerichten zu. Wie allen Befehlen ihrer Vorgesetzten, so sind die Verwaltungsbehörden auch deren Verordnungen Gehorsam schuldig. Aber auch gegenüber den Verordnungen bestehen die früher hervorgehobenen Schranken[1]. Unverbindlich sind daher für die Verwaltungsbehörden: 1. diejenigen Verordnungen, welche gänzlich auſserhalb der Kompetenz des verordnenden Organes liegen[2], 2. Verordnungen, welche unter Nichtbeachtung einer wesentlichen Form erlassen werden[3], 3. Verordnungen, deren Inhalt einer klaren und unzweideutigen Gesetzesbestimmung widerspricht. — In allen Fällen dagegen, wo die Gesetzmäſsigkeit der Verordnung zweifelhaft ist — und diese kommen praktisch fast allein in Betracht —, hat die Verwaltungsbehörde die Auffassung der höheren Behörde für sich als maſsgebend zu erachten und die betreffende Verordnung zu befolgen.

2. Auch hinsichtlich des Verhältnisses von Reichs- und Landesrecht bestehen für die Verwaltungsbehörden andere

---

[1] Vgl. § 146 S. 465 ff. u. § 177 S. 581; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 410 ff.

[2] Z. B. Verordnungen eines Ministers über Gegenstände, die einem ganz anderen Ministerialressort angehören.

[3] Z. B. Verordnungen des Monarchen ohne Kontrasignatur.

Grundsätze als für die Gerichte. In dieser Beziehung ist aber zwischen Reichs- und Landesbeamten zu unterscheiden.

Die Landesbeamten haben zwar das Recht, im einzelnen Falle zu prüfen, ob eine reichs- oder landesrechtliche Norm Anwendung findet. Sie sind also namentlich in der Lage, darüber zu entscheiden, ob die Vorschrift eines älteren Landesgesetzes durch ein späteres Reichsgesetz aufgehoben ist. Aber sie müssen wegen ihrer Unterordnung unter die Landesgesetzgebung und die höheren Verwaltungsorgane des Landes deren Entscheidungen als für sich bindend anerkennen[4]. Eine solche Entscheidung liegt z. B. dann vor, wenn Landesgesetze und Landesverordnungen ältere Vorschriften des Landesrechtes gegenüber später erschienenen Reichsgesetzen aufrechterhalten. Ebenso ergiebt sich aus dem Umstande, dafs ein Landesgesetz oder eine Landesverordnung später als ein denselben Gegenstand behandelndes Reichsgesetz erlassen ist, die Absicht der Landesgesetzgebung bezw. Regierung, die Vorschriften desselben auch gegenüber dem früheren Reichsgesetz als mafsgebend erscheinen zu lassen. Für die Überschreitung der Befugnisse der Landesgesetzgebung oder Landesverordnungsgewalt trägt die Regierung gegenüber dem Reiche die Verantwortung.

Reichsbeamte dagegen stehen weder zur Landesgesetzgebung noch zur Landesverordnungsgewalt im Verhältnis der Unterordnung. Beim Widerspruch von Reichs- und Landesrecht haben sie daher lediglich das erstere anzuwenden.

### IV. Verhältnis der Verwaltung der Justiz.

#### 1. Abgrenzung des Gebietes[1].

#### § 180.

Verwaltungssachen heifsen alle diejenigen Angelegenheiten, welche von den Verwaltungsorganen, Justizsachen alle diejenigen, welche von den Gerichten erledigt werden.

I. Der Unterschied von Justiz- und Verwaltungssachen ist dem älteren Recht unbekannt, da für die Ausübung beider Funktionen im wesentlichen dieselben Organe bestanden. Sowohl die Kanzleien und Regierungen als die landesherrlichen Amtmänner waren gleichzeitig auf dem Gebiete der Justiz und auf dem der Verwaltung thätig. Diejenigen Behörden, aus welchen die späteren Verwaltungsorgane hervorgegangen sind, namentlich die preufsischen

---

[4] Vgl. hierüber auch Laband, Staatsrecht Bd. I § 59 S. 596; Seydel, Kommentar, zu Art. 2 Nr. III.

[1] Über die allmähliche Ausscheidung von Justiz- und Verwaltungssachen in Preufsen vergl. E. Loening, Gerichts- und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preufsen, im Verwaltungsarchiv Bd. II S. 217 ff., 437 ff., III S. 94 ff., 510 ff.; Schmoller, Acta borussica Bd. I S. 109 ff.

Kriegs- und Domänenkammern, hatten ursprünglich den Charakter von Specialbehörden. Auf den Gebieten ihrer Kompetenz besaſsen sie ein Entscheidungsrecht (Jurisdiktion), welches sich nicht nur auf Fragen der Zweckmäſsigkeit und allgemeinen Wohlfahrt, sondern auch auf Rechtsfragen erstreckte. Ja, sie entschieden regelmäſsig sogar diejenigen privatrechtlichen Streitigkeiten, welche mit ihrem Ressort im Zusammenhange standen. Infolge der Unterordnung der Territorialgewalten unter das Reich konnte wegen jeder Verletzung, welche ein einzelner durch Verfügungen des Landesherrn oder seiner Behörden erlitt, Klage bei den Reichsgerichten erhoben werden[2]. Eine solche erschien auch dann als zulässig, wenn die betreffende Verfügung Ausfluſs eines landesherrlichen Hoheitsrechtes war. Aber damit war keineswegs eine Kontrolle der Justiz über die Verwaltung begründet. Denn auf Reichsregierungssachen erstreckte sich die Zuständigkeit der Reichsgerichte nicht, und bei Beurteilung der Regierungshandlungen der Landesherren und landesherrlichen Behörden waren die Reichsgerichte nicht an eine Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen gebunden, sondern urteilten gleichzeitig auch nach Gesichtspunkten der Zweckmäſsigkeit. Dieser Rekurs an die Reichsgerichte blieb bis zur Auflösung des Reiches grundsätzlich bestehen, wenn auch die Landesherren sich fortdauernd bemühten, ihm reichsgesetzliche Schranken zu ziehen[3]. Thatsächlich war er jedoch den gröſseren Territorialgewalten gegenüber nicht durchführbar und durch Erteilung der privilegia de non appellando wurde er auch rechtlich ausgeschlossen. Gleichzeitig mit letzteren fand in den Territorien die Errichtung besonderer Tribunale oder Oberappellationsgerichte statt, welche an die Stelle der Reichsgerichte treten sollten. Indem nun in einzelnen Ländern auch der Rekurs wegen miſsbräuchlicher Ausübung der Hoheitsrechte auf diese Gerichte überging, bildete sich dort eine umfassende Kontrolle des obersten Gerichtshofes über die Verwaltung aus[4]. Dagegen wurde in anderen Territorien der Grundsatz ausgesprochen, daſs die Entscheidungen der Gerichte sich auf die Ausübung von Regierungsrechten nicht zu erstrecken hätten[5].

---

[2] Bähr, Rechtsstaat S. 110 ff.; E. Meier, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 279; Gneist, Rechtsstaat S. 81 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht S. 274; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 199 S. 773 ff.

[3] R. A. von 1594 §§ 94, 95, R. H. O. von 1654 Tit. II § 2, J. R. A. §§ 105 u. 106, W. K. Art. 15, Art. 19 § 6.

[4] Namentlich in Hessen-Kassel (Bähr a. a. O. S. 135 ff.) und Schwedisch-Pommern (E. Meier a. a. O. S. 281).

[5] Namentlich geschah dies in Preuſsen durch zahlreiche Reskripte der Könige Friedrich I., Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. Reskript vom 28. Dezember 1695 (Mylius, corpus constitutionum Marchicarum, I 1, 205), vom 16. Oktober 1706 (a. a. O. II 4, 23), vom 6. April 1709 (a. a. O. II 4, 41), vom 18. April 1709 (a. a. O. II 4, 43), Allgemeine Ordnung, betr. die Verbesserung des Justizwesens, vom 21. Juni 1713 (a. a. O. II 1, 517), Konstitution, wie es mit Expedition der Justizsachen bei den General- und Provinzial-

Eine prinzipielle Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung nahm zuerst das französische Dekret vom 16./24. August 1790[6] vor, indem es jener das ganze Gebiet der Civil- und Strafrechtspflege zuwies, alle anderen öffentlichen Funktionen dagegen der Verwaltung vorbehielt. Nach dem Muster desselben hat im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts auch in den deutschen Staaten die Abgrenzung von Justiz und Verwaltung stattgefunden[7].

II. Die Zuständigkeit der Gerichte erstreckt sich auf Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, während die Entscheidung der Verwaltungssachen einschliefslich der dabei auftretenden Rechtsfragen in den Händen der Verwaltungsorgane liegt[8]. Doch ist dieser Standpunkt nicht überall konsequent durchgeführt worden. Den Verwaltungsbehörden sind einzelne Civilstreitigkeiten und Strafsachen zur Aburteilung überwiesen, während andererseits gegenüber gewissen Verwaltungsverfügungen die Beschreitung des Rechtsweges gestattet ist.

1. Auf dem Gebiete der Privatrechtspflege war der privilegierte Gerichtsstand, welchen der Fiskus früher bei gewissen Verwaltungsbehörden hatte, schon durch die früheren Landesgesetze beseitigt worden. Es ist aber auch reichsgesetzlich bestimmt, dafs in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten der Rechtsweg aus dem Grunde nicht ausgeschlossen werden darf, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist[9]. — Dagegen stehen landesrechtlich den Verwaltungs-

---

kommissariaten zu halten, vom 25. April 1715 (a. a. O. II 1, 563), Ressortreglement vom 19. Juni 1749 (a. a. O. IV 163). Vgl. E. Meier a. a. O. S. 279 ff., Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg S. 40 ff.; Gneist a. a. O. S. 118 ff.; Isaacsohn, Geschichte des preufsischen Beamtentums Bd. III S. 331 ff.; E. Loening im Verwaltungsarchiv a. a. O. S. 240 ff.; Schmoller a. a. O.

[6] Decret sur l'organisation judiciaire du 16/24 août 1790.

[7] Vgl. G. Prazák, Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden, im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 241 ff. und die daselbst citierte Litteratur, aufserdem Wach, Handbuch des Civilprozesses Bd. I S. 77 ff.; Bornhak, Art. „Rechtsweg" in v. Stengels Wörterb. Bd. II S. 331 ff., Erg. Bd. II S. 188 ff.

[8] Die Abgrenzung der Strafsachen von den Verwaltungsangelegenheiten macht keine Schwierigkeiten. Um so streitiger ist dagegen die Abgrenzung der Civilprozefssachen von den Administrativsachen. Hier ist daran festzuhalten, dafs für die Bestimmung der Zuständigkeit nicht die Entscheidungsnorm (Prazák a. a. O. S. 274), sondern die Natur des Rechtsverhältnisses (Wach a. a. O. S. 86, 93) mafsgebend ist. Die Zuständigkeit erstreckt sich nach deutschem — im Gegensatz zum französischen — Recht auch auf die für die Entscheidung in Betracht kommenden Präjudizialfragen, selbst wenn dieselben grundsätzlich dem Bereiche des andern Ressorts angehören. — Das R. G. V. G. § 13 hat eine grundsätzliche Ausscheidung der Kompetenzen nicht vorgenommen, sondern verweist auf die betreffenden Specialgesetze.

[9] E. G. zur R. C. Pr. O. § 4. — Dieser Grundsatz gilt weder in England noch in Frankreich. In England ist die Einleitung eines Prozesses gegen den Fiskus formell von der Genehmigung des Kronanwaltes abhängig, wenn

behörden Entscheidungsbefugnisse in privatrechtlichen Streitigkeiten über solche Rechtsverhältnisse zu, welche zugleich eine privatrechtliche und eine öffentlichrechtliche Seite haben (Jagdrecht, Fischereirecht, Wasserrecht u. s. w.). Aufserdem ist den Verwaltungsbehörden in einzelnen Fällen die Befugnis zur provisorischen Entscheidung von Privatrechtsstreitigkeiten vorbehaltlich der späteren Beschreitung des Rechtsweges beigelegt worden, so nach den partikulären Gesindeordnungen den Polizeibehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Dienstherrschaft und Gesinde, nach der Reichsgewerbeordnung den Polizeibehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Wirten und Reisenden über die Preise[10], den Gemeindebehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und ihren Arbeitern[11], nach der Reichsseemannsordnung den Seemannsämtern die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Schiffsführer und Schiffsmannschaft[12].

2. Auf dem Gebiete der Strafrechtspflege stand nach älteren landesgesetzlichen Vorschriften den Polizeibehörden vielfach die Befugnis zu, Strafen für geringere Vergehen zu verhängen, und den Finanzbehörden die Befugnis, Strafen für Übertretung der auf die Erhebung öffentlicher Abgaben bezüglichen Vorschriften festzusetzen. Diese Befugnisse wurden aber schon durch die Landesgesetzgebung der meisten Staaten dahin eingeschränkt, dafs die betreffenden Behörden nur das Recht provisorischer Straffestsetzung behielten, gegen ihre Verfügungen daher die Beschreitung des Rechtsweges zulässig war. Die Reichsstrafprozefsordnung gestattet der Landesgesetzgebung, den Polizei- und Finanzbehörden auch künftighin derartige Befugnisse einzuräumen, und trifft über Umfang und Ausdehnung derselben nähere Bestimmungen. Sie enthält aber lediglich eine Ermächtigung für die Landesgesetzgebung. Wo diese von der Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, gilt der Grundsatz, dafs die betreffenden Strafen nur durch die Gerichte ausgesprochen werden dürfen.

Die Straffestsetzungen der Polizeibehörden unterliegen nach der Reichsstrafprozefsordnung einer dreifachen Beschränkung[13]: a) Sie haben einen blofs provisorischen Charakter. Dem davon Betroffenen steht binnen einer Woche der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zu; b) sie sind nur in Bezug auf Übertretungen zulässig; c) die Strafen, welche durch dieselben verhängt werden dürfen, sind Haft im Höchstbetrage von vierzehn Tagen, Geld-

---

auch materiell der Rechtsweg nicht leicht versagt wird. In Frankreich gehört ein grofser Teil der fiskalischen Streitigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit (dem sogenannten contentieux) an.

[10] R. Gew. O. vom 1. Juli 1883 § 75.

[11] R. Gew. O. vom 1. Juli 1883 § 120a. R. G., betr. die Gewerbegerichte, vom 29. Juli 1890 §§ 71 ff.

[12] R. Seemannsordnung vom 27. Dezember 1872 §§ 105, 106.

[13] R. St. P. O. §§ 453—58, E. G. § 6.

strafe oder Haft, welche an deren Stelle tritt, und Einziehung verwirkter Gegenstände[14].

Die Straffestsetzungen der Finanzbehörden[15] sind nur in Bezug auf Geldstrafen zulässig. Der durch die Verfügung Betroffene kann binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung antragen, wenn er nicht eine landesgesetzlich zulässige Beschwerde an die höhere Verwaltungsbehörde ergreifen will. Ist die Geldstrafe nicht beizutreiben und daher eine Verwandlung in Freiheitsstrafe erforderlich, so geschieht dies durch gerichtliche Entscheidung[16].

---

[14] Landesgesetzlich besteht ein Recht der provisorischen Straffestsetzung für Polizeibehörden in Preufsen (G., betr. den Erlafs polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretungen, vom 23. April 1883, G. über Erlafs polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretung strom- und schiffahrtspolizeilicher Vorschriften auf der Elbe und dem Rhein, vom 26. Juli 1897; Sachsen (G., das Verfahren in Verwaltungsstrafsachen betr., vom 8. März 1879); Württemberg (G., betr. Änderungen des Landespolizeistrafgesetzes, vom 12. August 1879 Art. 9 ff., G, betr. Abänderung des Polizeistrafgesetzbuches, vom 4. Juli 1898 Art. III); Baden (G., betr. Einführung der Reichsjustizgesetze, vom 3. März 1879 §§ 124 ff.); Sachsen-Weimar (G. über die polizeiliche Straffestsetzung vom 12. April 1879); Sachsen-Meiningen (Ausf. G. zur R. St. P. O. vom 17. Juni 1879 §§ 1 ff., Abänderungsgesetz vom 1. Juli 1885 Art. 7 bis 13); Sachsen-Altenburg (G., die polizeilichen Strafverfügungen betr., vom 8. Mai 1879); Sachsen-Koburg-Gotha (G., die Straffestsetzung durch Verfügung der Polizeibehörden betr., vom 8. Mai 1879); Oldenburg (G., betr. die Befugnis der Polizeibehörden zum Erlafs von Strafverfügungen, vom 25. März 1879); Braunschweig (Ausf. G. zu den Prozefsordnungen vom 1. April 1879 § 12); Anhalt (G., betr. die anderweite Einschränkung der Kompetenzen der Geschworenengerichte, vom 28. März 1877 §§ 4 ff.); Schwarzburg-Sondershausen (G., das den Verwaltungsbehörden zustehende Straffestsetzungsrecht betr., vom 17. Mai 1879 §§ 1—6); Schwarzburg-Rudolstadt (G., die polizeiliche Straffestsetzung und Strafanforderung betr., vom 28. März 1879, G. vom 2. Dezember 1886); Reufs ä. L. (G., die Zulässigkeit des gerichtlichen Strafverfahrens in Bezug auf polizeilich bestrafte Handlungen betr., vom 4. Juli 1879); Reufs j. L. (G., das polizeiliche Straffestsetzungsrecht und Strafanforderungsrecht betr., vom 22. Februar 1879, Nachtragsgesetz vom 25. Juni 1885); Lübeck (G., die Strafbefugnisse der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 1); Hamburg (G., betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 4). Eine ähnliche Befugnis zur provisorischen Straffestsetzung besitzen kraft reichsgesetzlicher Ermächtigung die Seemannsämter (R. Seemannsordnung vom 27. Dezember 1872 § 101, R. G., betr. die Verpflichtung deutscher Kauffahrteischiffe zur Mitnahme hülfsbedürftiger Seeleute, vom 27. Dezember 1872 § 8). — Vgl. Rosin, Art. „Polizeiliche Strafverfügungen" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 266 ff.

[15] R. St. P. O. S. 459—69.

[16] Ein Straffestsetzungsrecht der Finanzbehörden besteht kraft landesgesetzlicher Vorschrift in Preufsen (G., das Verwaltungsstrafverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze und die sonstigen Vorschriften über indirekte Reichs- und Landesabgaben, sowie die Bestimmungen über die Schlacht- und Wildpretsteuer, vom 26. Juli 1897, Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895 § 21); in Württemberg (G., betr. das Verfahren der Verwaltungsbehörden bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze, vom 25. August 1879); in Baden (G., betr. die Einführung der Reichsjustizgesetze, vom 3. März 1879 §§ 136 ff.); in Hessen (G., die Ein-

3. Die Beschreitung des Rechtsweges gegenüber Verfügungen der Verwaltungsbehörden ist nur zulässig, wo sie vom Gesetze ausdrücklich gestattet wird[17]. Nach den Gesetzgebungen der deutschen Staaten können die Gerichte angegangen werden, um individuelle Ansprüche auf Entschädigung bei Eingriffen des Staates in Vermögensrechte geltend zu machen, meist auch wegen vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsdiener[18]. Die preufsische und sächsische Gesetzgebung lassen den Rechtsweg überhaupt dann zu, wenn sich jemand bei Streitigkeiten über öffentliche Rechte und namentlich bei der Befreiung von einer öffentlichen Pflicht auf ein besonderes Gesetz oder einen speciellen Rechtstitel beruft[19]. Diese Bestimmungen haben in Preufsen durch

---

führung der Verwaltungsstrafbescheide bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle betr., vom 20. Sept. 1890); in Sachsen-Meiningen (Ausf. G. zur R. St. Pr. O. vom 17. Juni 1879 §§ 8 u. 9); in Sachsen-Altenburg (G., betr. die Einführung des Submissionsverfahrens in Untersuchungen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Gesetze über Zölle und indirekte Steuern, vom 10. Februar 1874); in Oldenburg (G., betr. das Strafverfahren im Verwaltungswege bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Erhebung der Zölle und der dem Reiche zufliefsenden indirekten Steuern, vom 4. Jan. 1879); Schwarzburg-Sondershausen (G., das den Verwaltungsbehörden zustehende Straffestsetzungsrecht betr., vom 17. Mai 1879 §§ 7—9); Reufs ä. L. (G. vom 4. Juli 1879); Lübeck (G., die Strafbefugnisse der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 6); Hamburg, G., betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 5); Bremen (G., betr. das Strafverfahren im Verwaltungswege in Zoll- und Reichssteuersachen, vom 12. August 1888); Elsafs-Lothringen (G., betr. die Strafsachen der Enregistrementsverwaltung, vom 28. Mai 1888). Es besteht ferner kraft reichsgesetzlicher Vorschrift für die Postbehörden (R. G. über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 §§ 34 ff).

[17] And. Ans.: das Reichsgericht, welches in Ermanglung entgegengesetzter Bestimmungen den Rechtsweg über die Frage, ob bei polizeilichen Verfügungen die objektiven Grenzen der Amtsbefugnisse eingehalten sind, ob eine öffentliche Abgabe rechtmäfsig erhoben wird, für zulässig erachtet (Entscheidungen in Civilsachen Bd. VI S. 204 ff., V S. 34 ff.). Vergl. Gierke, Genossenschaftstheorie und Rechtsprechung S. 179 N. 2.

[18] Vgl. § 150 S. 483 N. 21 u. 22.

[19] In Preufsen setzte die V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 §§ 36 ff. fest, dafs über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, über allgemeine in Gegenständen der Regierungsgewalt ergangene Verordnungen und über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben kein Prozefs zugelassen werde. Dagegen sollte in Bezug auf polizeiliche Verfügungen der Regierungen der Weg Rechtens unbedingt offen stehen, sobald entweder die Verfügung einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze entgegenlief oder die Klage auf einen speciellen Rechtstitel gegründet wurde. Die Gesetzgebung der folgenden Jahrzehnte hat unter dem Einflufs französischer Anschauungen den Rechtsweg sowohl auf dem Gebiete der Finanzals auf dem der innern Verwaltung wesentlich eingeschränkt (Loening im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 95 ff.). Insbesondere bestimmte das G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Bezug auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842, dafs Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehörten. Eine Beschreitung des Rechtsweges wurde nur zugelassen: 1. wenn jemand die Befreiung von einer Verpflichtung

spätere Gesetze noch eine Erweiterung erfahren [20]. In ausgedehntem Umfange findet die Beschreitung des Rechtsweges in Bremen statt [21]. Auch in Braunschweig hatte sich gewohnheitsrechtlich eine Befugnis der Gerichte ausgebildet, solche Verwaltungsakte, welche in Privatrechte eingriffen, auf ihre Gesetzmäfsigkeit zu prüfen [22]. Am weitesten ging hinsichtlich der Zulässigkeit des Rechtsweges die frühere kurhessische Gesetzgebung. Nach dieser waren die Gerichte befugt, jeden unberechtigten Eingriff der Regierungsgewalt in die natürliche Freiheit oder das Eigentum der Privatpersonen zurückzuweisen [23]. Mit der Einverleibung des Kurfürstentums in Preufsen haben jedoch die betreffenden Bestimmungen ihre Geltung verloren.

---

auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift oder eines speciellen Rechtstitels behauptet, 2. wenn durch die Verfügung ein Eingriff in die Privatrechte stattgefunden hat, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften Entschädigung gewährt werden mufs, über die Notwendigkeit und den Betrag dieser Entschädigung, 3. wenn Privatpersonen untereinander darüber streiten, wem von ihnen eine Verpflichtung obliegt. Diese Vorschriften sind bis jetzt in Kraft geblieben. Die für Sachsen mafsgebenden Grundsätze enthält das G. über die Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 §§ 7 u. 10.

[20] G. vom 24. Mai 1861, betr. die Erweiterung des Rechtsweges. Nach demselben findet der Rechtsweg, abgesehen von den im G. vom 31. Mai 1842 festgestellten Fällen, statt: 1. hinsichtlich vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsbeamten aus ihrem Dienstverhältnis, namentlich der Ansprüche auf Besoldung, Pension und Wartegeld, 2. hinsichtlich öffentlicher Abgaben bei Rückforderung des Gezahlten auf Grund der Behauptung, dafs die einzelne Forderung getilgt oder bezahlt sei; 3. bei der Behauptung, dafs die Abgabe keine öffentliche sei, sondern auf einem privatrechtlichen Titel beruhe, 4. bei Stempelabgaben, wenn der Betreffende zur Zahlung entweder überhaupt nicht oder nicht in dem verlangten Betrage verpflichtet zu sein glaubt, 5. bei Kirchen- und Schulabgaben, wenn dieselben auf einer notorischen Orts- und Bezirksverfassung beruhen, sowie hinsichtlich der Schul- und Pensionsgelder. Die preufsische Gesetzgebung über die Zulässigkeit des Rechtsweges ist durch V. vom 16. September 1867 auf die neuen Provinzen, durch G. vom 25. Februar 1875 § 3 auf Lauenburg ausgedehnt worden.

[21] Nach der Bremer Verf. § 15 steht der Rechtsweg jedem offen, der sich durch eine Verwaltungsmafsregel in seinen Privatrechten gekränkt glaubt.

[22] R. Mansfeld, Der publizistische Reaktionsanspruch und sein Rechtsschutz im Herzogtum Braunschweig. Braunschweig 1895, S. 59 ff.

[23] Diese Befugnis knüpft an das N. 4 erwähnte Recht des Oberappellationsgerichtes an, auch in Regierungs- und Verwaltungssachen Rechtsprechung zu üben. Seit 1817 trat an Stelle der bisher üblichen Extrajudicialappellation von den Akten der Administrativbehörden die selbständige Beschreitung des Rechtsweges in der Form der Klage. Diese Praxis erhielt durch die Bestimmungen des Organisationsediktes vom 29. Juni 1821 § 60, der Verf. Urk. vom 5. Januar 1831 §§ 35, 113, 123, und des Gesetzes vom 11. Juli 1832 über den Geschäftskreis der Staatsanwälte ihre gesetzliche Bestätigung und Fortbildung. Vgl. Bähr a. a. O. S. 135 ff.; E. Meier a. a. O. S. 295 ff.

## 2. Die Kompetenzkonflikte.

### § 181.

1. Der Streit, ob eine Angelegenheit Justiz- oder Verwaltungssache ist, also zur Kompetenz der Gerichte oder Verwaltungsbehörden gehört, heifst Kompetenzkonflikt[1]. Derartige Kompetenzkonflikte entstehen notwendig da, wo eine Trennung von Justiz und Verwaltung stattgefunden hat. Über die Erledigung derselben bestanden in älterer Zeit verschiedene Meinungen. Ein Teil der Schriftsteller vertrat den Grundsatz, dafs die Gerichte selbständig über ihre Kompetenz zu entscheiden hätten, und dafs ihre desfallsigen Urteile auch für die Verwaltungsbehörden mafsgebend seien. Andere stellten die Ansicht auf, dafs die Entscheidung zur Kompetenz des Landesherrn gehöre[2]. In Preufsen wurde schon unter Friedrich dem Grofsen eine gemischte Kommission zur Erledigung der Kompetenzkonflikte eingesetzt, welche aus Mitgliedern des Generaldirektoriums und des höchsten Gerichtshofes bestand[3]. Diese Einrichtung wurde jedoch bei Gelegenheit der Reorganisation der preufsischen Verwaltung im Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts wieder beseitigt und die Erledigung der Kompetenzkonflikte dem Könige vorbehalten[4]. Auch in andern deutschen Staaten wurde die Entscheidung derselben durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmung für ein Recht des Monarchen erklärt[5].

Seine hauptsächliche Ausbildung hat das Institut der Kompetenzkonflikte im französischen Recht erfahren. Namentlich ist das Recht der Verwaltung, den Kompetenzkonflikt zu erheben, durch die französische Gesetzgebung genau geregelt worden. Die Entscheidung der Kompetenzkonflikte erfolgte nach den im Jahre VIII erlassenen und nach kurzer Unterbrechung im Jahre 1852 wieder

---

[1] Vgl. Nadbyl, Art. „Kompetenzkonflikt" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 808 ff. — Im Gegensatz zu Kompetenzkonflikt spricht man von Kompetenzstreit, wenn die Zuständigkeit zwischen mehreren Behörden desselben Ressorts (Gerichten oder Verwaltungsbehörden) streitig ist. Ein solcher Kompetenzstreit wird im Instanzenzuge der Gerichte oder Verwaltungsbehörden erledigt.

[2] Vgl. H. A. Zachariä Bd. II § 177 S. 258 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 202 S. 790.

[3] Instruktion vom 10. Febr. 1756 (Novum corpus constitutionum Marchicarum II 519).

[4] V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 § 51. Nach der Kabinettsordre vom 30. Juni 1828 sollte bei Kompetenzkonflikten entweder eine Vereinigung des Justizministers mit dem betreffenden Fachminister stattfinden oder die Sache beim Staatsministerium geprüft und an den König berichtet werden, welcher entweder selbst entscheiden oder die Entscheidung dem Obertribunal oder rheinischen Revisionshofe übertragen konnte.

[5] Württ. Verf. § 59; S.-Mein. Ed. vom 21. Januar 1829 Art. 15; S.-Alt. G. G. § 46.

in Kraft getretenen Bestimmungen[6] durch das Staatsoberhaupt auf Grund eines Gutachtens des Staatsrates, der darüber in den Formen des contentieux beriet. In der Zeit von 1848—1852 bestand für die Entscheidungen der Kompetenzkonflikte ein besonderer Gerichtshof, der sich aus hohen richterlichen und Verwaltungsbeamten zusammensetzte, unter dem Vorsitz des Justizministers. Eine ähnliche Einrichtung ist wieder durch das G. vom 24. Mai 1872 in das Leben gerufen worden.

Im Anschluſs an die französischen Einrichtungen hat auch in den deutschen Staaaten seit den vierziger Jahren des gegenwärtigen Jahrhunderts eine speciellere Regelung der Kompetenzkonflikte stattgefunden. Die Erhebung derselben wurde auch hier für eine Sache der Verwaltung erklärt, zur Entscheidung derselben wurden besondere Gerichtshöfe eingesetzt, welche zum Teil aus richterlichen, zum Teil aus Verwaltungsbeamten bestanden[7]. Dieselben hatten jedoch meist nicht den Charakter von stehenden Behörden, sondern den von wechselnden Kommissionen, deren Mitglieder nur auf Zeit ernannt wurden.

Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz[8] hat den Grundsatz aufgestellt, daſs die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges, also über ihre eigene Kompetenz entscheiden. Den Landesgesetzgebungen steht zwar die Befugnis zu, die Entscheidung der Kompetenzkonflikte besonderen Behörden zu übertragen; die Organisation und das Verfahren dieser Behörden ist aber reichsgesetzlich näher geregelt worden.

2. Nach Maſsgabe der Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes und der auf Grund desselben erlassenen Landesgesetze gelten über die Kompetenzkonflikte jetzt in Deutschland folgende Grundsätze:

a) In denjenigen Ländern, in welchen besondere landesgesetzliche Vorschriften nicht bestehen, ist die reichsgesetzliche Vorschrift in Kraft, nach welcher die Entscheidung über die Zulässigkeit des Rechtsweges den Gerichten zusteht. Hier besitzt also die Verwaltung keinerlei Befugnis zur Erhebung des Kom-

---

[6] Reglement vom 5. nivose des J. VIII. Dekret vom 25. Januar 1852 Art. 1.

[7] Preuſs. G. über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten vom 8. April 1847, durch V. vom 16. September 1867 auf die neuen Provinzen, durch G. vom 25. Februar 1878 § 3 auf Lauenburg ausgedehnt. Bayr. G., die Kompetenzkonflikte betr., vom 28. Mai 1850. Sächs. G., die Behörden für Entscheidung über Kompetenzzweifel betr., vom 13. Juni 1840. Braunschw. G., die Errichtung eines Gerichtshofes zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten betr., vom 19. Mai 1851, Abänderungsgesetz vom 9. Februar 1865. Oldenb. G. vom 24. März 1870, betr. die Kompetenzkonflikte. Reuſs j. L. V. über das Verfahren bei Entscheidung der Kompetenzkonflikte vom 17. März 1860. Wald. G., die Kompetenzkonflikte betr., vom 9. Mai 1854. Brem. G., die Entscheidung der Kompetenzkonflikte betr. (Nr. VI der Verfassungsgesetze).

[8] R. G. V. G. § 17.

petenzkonfliktes. Ebensowenig sind die Reichsverwaltungsbehörden zur Erhebung des Kompetenzkonfliktes berechtigt, da eine darauf bezügliche reichsgesetzliche Vorschrift nicht existiert, die landesgesetzlichen Bestimmungen aber auf sie keine Anwendung finden.

b) Für diejenigen Länder, welche die Entscheidung der Kompetenzkonflikte durch Landesgesetzgebung besonderen Behörden übertragen haben, enthält das Reichsgerichtsverfassungsgesetz folgende Normativbestimmungen. Die Mitglieder der betreffenden Behörden müssen für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amtes oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt werden. Eine Enthebung vom Amte darf nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichtes stattfinden. Mindestens die Hälfte der Mitglieder mufs dem Reichsgerichte oder dem obersten Landesgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören. Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken. Diese Anzahl mufs eine ungerade sein und mindestens fünf betragen. Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien. Sofern die Zulässigkeit des Rechtsweges durch rechtskräftiges Urteil des Gerichtes feststeht, ohne dafs zuvor auf die Entscheidung der besonderen Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts mafsgebend. Die Entscheidung der Kompetenzkonflikte kann auf Antrag eines Bundesstaates und mit Zustimmung des Bundesrates durch kaiserliche Verordnung dem Reichsgericht überwiesen werden[9]. — Auf Grund dieser Bestimmungen haben verschiedene deutsche Staaten die Entscheidung der Kompetenzkonflikte besonderen Kompetenzgerichtshöfen übertragen, welche nach Mafsgabe der reichsgesetzlichen Vorschriften gebildet sind[10]. Vereinzelt kommt

---

[9] R. G. V. G. § 17, E. G. § 17.

[10] Preufs. V., betr. den Kompetenzkonflikt zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, vom 1. August 1879. Die gesamte preufsische Gesetzgebung über Kompetenzkonflikte ist durch V. vom 22. März 1891 § 1 II 1 auf Helgoland ausgedehnt. Bayr. G., betr., die Entscheidungen von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder dem Verwaltungsgerichtshofe, vom 18. August 1879, Sächs. G., die Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden betr., vom 3. März 1879, Württemb. G., betr. die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, vom 25. August 1879, Bad. G., die Entscheidung der Kompetenzkonflikte betr., vom 30. Januar 1879, Mecklenb.-Schwer. und Mecklenb.-Strel. V. zur Ausführung des § 17 des G. V. G. vom 19. Mai 1879, S.-Kob.-Goth. G., betr. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden über die Zulassung des Rechtsweges, vom 8. April 1879, Oldenb. G., betr. die Einführung des Gerichtsverfassungsgesetzes für das Deutsche Reich, vom 10. April 1879 Art. 54, 60, Braunschw. G., die Bildung des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzstreitigkeiten und das Verfahren vor demselben betr., vom 1. April 1879, Wald. V., betr. die Kompetenzkonflikte, vom 21. Sept. 1879.

auch eine Entscheidung durch den obersten Verwaltungsgerichtshof[11] oder durch das Reichsgericht[12] vor.

Man unterscheidet positiven und negativen Kompetenzkonflikt und spricht von ersterem da, wo sowohl Gerichte als Verwaltungsbehörden die Kompetenz für sich in Anspruch nehmen, von letzterem da, wo beide dieselbe ablehnen. Ein positiver Kompetenzkonflikt entsteht, wenn jemand eine Sache bei Gericht anhängig macht und die Verwaltung der Ansicht ist, dafs dieselbe zu ihrem Ressort gehöre. Sie erklärt dies durch „Erhebung des Kompetenzkonfliktes“, wozu regelmäfsig nur die höheren und mittleren Verwaltungsbehörden befugt sind. Auf geschehene Anzeige hin hat das Gericht das Verfahren einzustellen und die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes abzuwarten. Die Erhebung des Kompetenzkonfliktes ist ausgeschlossen, wenn ein Gericht sich rechtskräftig für zuständig erklärt hat. Beim negativen Kompetenzkonflikt erfolgt die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes auf Anrufen der beteiligten Partei. Die Bestimmungen der Landesgesetzgebungen über die Entscheidung der Kompetenzkonflikte finden auch gegenüber dem Reichsgericht Anwendung[13].

## V. Die Rechtskontrollen der Verwaltung.

### 1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit[1].

### § 182.

Verwaltungsgerichtsbarkeit im weiteren Sinne bezeichnet die Befugnis zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten

---

[11] Hess. Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 3. September 1878 Art. 8.

[12] Brem. G., betr. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden über die Zulässigkeit des Rechtsweges, vom 25. Juni 1879, Kais. V. vom 26. Sept. 1879.

[13] Dies bestreitet Wach, Handbuch des Civilprozesses Bd. I S. 102 ff. mit Rücksicht auf die allgemein in der gesamten Reichsjustizgesetzgebung festgehaltene Stellung des obersten Gerichtshofes. Da aber nach § 17 des R. G. V. G. die Entscheidung der Kompetenzgerichtshöfe nur ausgeschlossen ist, wenn durch rechtskräftiges Urteil die Zulässigkeit des Rechtsweges feststeht, so mufs sowohl der positive Kompetenzkonflikt bei Verhandlungen in der Revisionsinstanz, als der negative bei rechtskräftigem Urteil auf Unzulässigkeit des Rechtsweges für anwendbar erachtet werden.

[1] O. Bähr, Der Rechtsstaat, Kassel und Göttingen 1866; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; R. Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1879; O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880; E. Loening, Die deutsche Verwaltungsrechtspflege, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich Bd. V S. 801 ff.; C. E. Leuthold, Öffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 321 ff.; Seydel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern,

auf dem Gebiete der Verwaltung. Im engeren Sinne, in dem das Wort jetzt gewöhnlich gebraucht wird, versteht man darunter die durch besondere Organe (Verwaltungsgerichte) ausgeübte Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten.

I. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den bedeutendsten Ländern Europas ist im wesentlichen folgende:

1. Dem englischen Staatsrecht[2] ist der Begriff einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit fremd. In der älteren Gestaltung der englischen Verwaltung war die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse von dem Einfluſs der jeweiligen Ministerialverwaltung durchaus unabhängig. Eine Trennung der Justiz und Verwaltung im kontinentalen Sinne bestand daselbst nicht. Die Friedensrichter vereinigten in ihren Händen zahlreiche Verwaltungsfunktionen mit der mittleren und der niederen Strafjustiz. Bei der genauen Fixierung aller Verwaltungsbefugnisse durch Gesetze blieb für die Verordnungsgewalt der höheren Behörden kein Raum. Ebensowenig besaſsen dieselben irgend welche Jurisdiktion in Verwaltungsangelegenheiten. Die Aufrechterhaltung der gesetzlichen Vorschriften geschah durch die Gerichtsbarkeit der obersten Reichsgerichte. Doch übten diese ihre kontrollierenden Befugnisse nicht in den gewöhnlichen Formen des Civilprozesses, sondern vermittelst gewisser auſserordentlicher Rechtsmittel aus. Hierin hat sich auch dadurch nichts geändert, daſs infolge der Gesetzgebung des Jahres 1888 ein groſser Teil der Verwaltungsbefugnisse der Friedensrichter auf die Grafschaftsräte übergegangen ist. — Dagegen hat sich in der neueren Verwaltungsorganisation, welche seit der ersten Reformbill auf den Gebieten des Armen-, Bau-, Gesundheits-, Schulwesens u. s. w. entstanden ist, eine ausgedehnte Verordnungsgewalt und Jurisdiktion der Centralbehörden, durchaus analog der der Ministerien des Kontinents, entwickelt.

2. In Frankreich[3] wurde unter dem Einfluſs der Lehre

---

in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 213 ff.; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wien 1886; E. Loening, Über Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verwaltung zunächst des Königreiches Sachsen Bd. XIV S. 1. ff.; v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 177 ff.; Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Grünhuts Zeitschrift Bd. XXII S. 353 ff.; O. Müller, Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preuſsischem Recht, Berlin 1895. Weitere Litteratur in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 9 S. 35 N. 1.

[2] Vgl. die § 53 S. 121 N. 1 angeführten Schriften Gneists über englisches Verwaltungsrecht; E. Meier, Über das Verhältnis von Justiz und Verwaltung, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht S. 274 ff. (unvollendet), in von Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1232 ff.

[3] Vgl. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 182 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. 1 S. 419 ff.; E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1242 ff.; K. v. Stengel, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaſs-Lothringen, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 808 ff., 897 ff.; Dareste, La justice admini-

von der Gewaltenteilung durch die Gesetzgebung der Revolution die Trennung zwischen Justiz und Verwaltung in strengster Weise zur Durchführung gebracht und der Grundsatz aufgestellt, daſs die Thätigkeit der Verwaltungsorgane in keiner Weise der Kontrolle der ordentlichen Gerichte unterworfen werden dürfe[4]. Die Entscheidung aller Verwaltungsangelegenheiten, einschlieſslich der dabei auftretenden Rechtsfragen, blieb lediglich dem Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden überlassen. Erst das Organisationsgesetz Napoleons I. vom 28. pluviose des Jahres VIII führte in das französische Verwaltungsrecht den Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitigkeiten ein. Erstere werden im Instanzenzuge der Verwaltungshierarchie (sogenannte voie gracieuse), letztere von besonderen Organen entschieden (sogenanntes contentieux). Als die ordentliche Behörde zur Erledigung derselben erscheinen die Präfekturräte. Diese besitzen allerdings keine allgemeine Jurisdiktion, sondern nur die ihnen durch specielle Gesetze übertragenen Funktionen. Aber die Bemessung ihrer Kompetenz hat in so umfassendem Maſse stattgefunden, daſs sie fast alle Befugnisse des contentieux in sich vereinigen, und die daneben bestehende Jurisdiktion der Minister, Präfekten, Souspräfekten, Maires, Specialkommissionen und des Rechnungshofes als etwas ausnahmsweises erscheint. Die Präfekturräte ermangeln jedoch, da sie aus frei entlaſsbaren Beamten bestehen, gegenüber der herrschenden Ministerialverwaltung jeder Unabhängigkeit. Die Rekursinstanz bildete nach der napoleonischen Gesetzgebung das Staatsoberhaupt, welches auf Grund eines Gutachtens des Staatsrates entschied[5]. Durch G. vom 3. März 1849 war dem letzteren die alleinige und endgültige Aburteilung der Verwaltungsstreitigkeiten übertragen worden, durch Dekret vom 25. Januar 1852 wurde aber der alte Zustand wieder hergestellt. Dagegen hat das G. vom 24. Mai 1872 dem Staatsrat die Stellung eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes zurückgegeben. In dieser Eigenschaft besitzt der Staatsrat jetzt eine dreifache Kompetenz: er entscheidet die Berufungen von den Präfekturräten; er erledigt eine Reihe von Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz; er ist Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, welche er wegen Überschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugnis ist dem Staatsrat durch das erwähnte Gesetz vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden, nachdem sie bereits Jahr-

---

strative en France, Paris 1862; Laferrière, Cours de droit politique et administratif, 5ème édition, Paris 1860, Tome II p. 505 ss.; E. Loening, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, Bd. V S. 337 ff., Bd. VI S. 12 ff., 181 ff., 308 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, Straſsburg 1886, S. 87 ff.

[4] Dekret vom 16./24. Aug. 1790 Tit. II Art. 13.

[5] Reglement vom 5. nivose des J. VIII, Reglement vom 11. Juni 1806.

zehnte hindurch in unbestrittener Übung bestanden hatte. Der richterlichen Selbständigkeit entbehrt der Staatsrat auch heute noch, da die Mitglieder desselben durch Dekret des Staatsoberhauptes abberufen werden können. Das französische contentieux umfaſst übrigens nicht bloſs Verwaltungsjurisdiktion, sondern auch eine Reihe von fiskalischen Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland vor das Forum der ordentlichen Gerichte gehören. Die Verwaltungsentscheidungen der Präfekturräte und des Staatsrates beschränken sich nicht auf Rechtsfragen, sondern erstrecken sich auch auf Gegenstände wie Steuereinschätzungen und Gewerbeanlagen, bei denen es lediglich auf die Würdigung thatsächlicher Verhältnisse ankommt.

3. In Deutschland haben die Verwaltungsbehörden, solange solche als getrennte Behörden bestehen, stets ein Entscheidungsrecht in allen Verwaltungssachen, einschlieſslich der dabei in Betracht kommenden Rechtsfragen besessen. Die Garantie für eine unparteiische Rechtsprechung in Verwaltungssachen und eine maſsvolle Handhabung der Verwaltungsfunktionen lag in älterer Zeit in der kollegialischen Organisation der Verwaltungsbehörden und der rechtlich geschützten Stellung ihrer Mitglieder. Dies änderte sich, als mit Einführung der konstitutionellen Staatsform eine parteimäſsigere Stellung der Minister eintrat, die Organisation der Behörden eine mehr bureaumäſsige Gestalt annahm und die Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von der zeitigen Ministerialverwaltung gröſser wurde. Es entstand dadurch die Gefahr einer parteilichen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse. Trotzdem blieb auch jetzt die Erledigung der Verwaltungssachen einschlieſslich der dabei auftretenden Rechtsfragen dem Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden überlassen [6]. Nur für solche zum Ressort derselben gehörige Sachen, bei welchen mehrere Privat-

---

[6] Die Frage der sogenannten Verwaltungsjustiz wurde schon in den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts lebhaft erörtert. Für dieselbe sprachen sich aus: K. v. Pfizer, Über die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civiljustiz, Stuttgart 1828, Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Verwaltungsjustiz, Stuttgart 1835; Funke, Die Verwaltung in ihrem Verhältnis zur Justiz, Zwickau 1838. Dagegen: Mittermaier, Beiträge zu der Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Prozesses, Archiv für civilistische Praxis Bd. IV S. 105 ff., Was hat der deutsche Prozeſs durch die neuere doktrinelle und legislative Behandlung gewonnen? Ebendaselbst Bd. XII S. 393 ff., Bd. XIII S. 95 ff.; Pfeiffer, Praktische Ausführungen Bd. III S. 203 ff.; H. A. Zachariä § 149. In diesem Streite dringen jedoch die Schriftsteller meist nicht zu völliger Klarheit durch, weil sie 1. zum Teil von der Ansicht ausgehen, die Verwaltung werde nur nach Gesichtspunkten der Zweckmäſsigkeit geführt, 2. nicht gehörig scheiden zwischen der Rechtsprechung in eigentlichen Verwaltungssachen und der Rechtsprechung der Verwaltungsbehörden in gewissen Civilstreitigkeiten. Unter dem Einfluſs dieses Meinungsstreites kam § 182 der Reichsverfassung von 1849 zu stande, welcher lautet: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte“. Auch bei dieser Bestimmung hatte man vorzugsweise die Jurisdiktion der Verwaltungsbehörden in Civilsachen im Auge.

personen oder Korporationen (einschliefslich der Gemeinden) sich als Beteiligte gegenüberstanden, waren mitunter besondere Entscheidungsorgane eingesetzt oder wenigstens besondere Vorschriften über das Verfahren gegeben[7]. Diese Streitigkeiten umfafsten jedoch nicht blofs Angelegenheiten verwaltungsrechtlicher, sondern meist auch Angelegenheiten privatrechtlicher Natur.

Die Gefahr einer parteimäfsigen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse glaubte man vielfach am sichersten durch eine Unterordnung der Verwaltung unter die Kontrolle der Gerichte beseitigen zu können. Gegen Rechtsverletzungen durch die Verwaltung sollte dem Einzelnen eine Klage bei den Gerichten, gegen blofse Interessenverletzungen eine Beschwerde bei den höheren Verwaltungsbehörden zustehen[8]. Eine derartige Aufsicht der Justiz über die Verwaltung würde jedoch nicht nur auf die Thätigkeit der letzteren aufserordentlich lähmend gewirkt haben, sondern auch bei der überwiegend privat- und strafrechtlichen Bildung der deutschen Richter die notwendige Einsicht in die Fragen des Verwaltungsrechtes häufig haben vermissen lassen[9].

---

[7] Auf diesem Standpunkte steht jetzt noch die Gesetzgebung des Königreichs Sachsen. Hier werden die streitigen Verwaltungssachen in erster Instanz teils von den Amtshauptmannschaften, teils von den Kreishauptmannschaften entschieden, in der Rekursinstanz von einem Kollegium, das aus dem Vorstand des betreffenden Ministeriums, zwei bei demselben angestellten Räten und zwei Räten der obern Justizstellen, welche für diese Sachen fortdauernd deputiert sind, besteht (G., das Verfahren in Administrativjustizsachen betr., vom 30. Januar 1835, G. die Verminderung der Instanzen in Administrativjustizsachen betr., vom 5. Januar 1870, G., betr. die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung, vom 21. April 1873 §§ 6, 23, 31).

[8] Die Hauptvertreter dieser Ansicht sind: Bähr, Der Rechtsstaat; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre T. I Abt. 1 S. 367 ff., 409 ff.; Seydel, Allgemeine Staatslehre S. 83 ff.; Gierke, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXX S. 197; v. Stengel, Die Übertragung der Verwaltungsrechtsprechung an die ordentlichen Gerichte, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 1314 ff., Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsafs-Lothringen, ebendas. 1876 S. 808 ff., 832 ff.; K. J. Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im konstitutionell-monarchischen Staate, Stuttgart 1878. — Dagegen: Gneist, Rechtsstaat S. 262 ff. und Verhandlungen des 12. deutschen Juristentags, Sten. Ber. S. 231 ff.; Bluntschli, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtspflege, Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft Bd. X S. 257 ff.; E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissensch. S. 1227 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 276, Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, Leipzig 1873; Ulbrich, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 78; H. Röfsler, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach dem Gesetze vom 22. Okt. 1875, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IV S. 201 ff.; v. Sarwey a. a. O. S. 81 ff.

[9] Die Auseinandersetzungen im Eingang des gegenwärtigen Paragraphen genügen, um darzuthun, dafs man sich für den Vorschlag, die Verwaltung der Justiz unterzuordnen, weder auf englische noch auf französische Einrichtungen berufen kann. Dagegen ist der Grundsatz, dafs über alle durch die Verwaltung begangenen Rechtsverletzungen die Gerichte zu urteilen

Praktische Verwirklichung hat eine derartige Kontrolle der Justiz über die Verwaltung, abgesehen von den früheren kurhessischen Einrichtungen[10], in Deutschland niemals gefunden. Dagegen sind durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung in den meisten gröfseren deutschen Staaten besondere Behörden für die Ausübung der Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten, sogenannte Verwaltungsgerichte, geschaffen worden. Die Möglichkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit lag erst vor, nachdem mit dem Übergang aus der absoluten in die konstitutionelle Staatsordnung eine gesetzliche Regelung und Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse eingetreten war. Den Verwaltungsgerichten liegt die Aufgabe ob, die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften zu sichern; ihre Thätigkeit beschränkt sich daher auf solche Angelegenheiten, hinsichtlich deren die Befugnisse der Verwaltungsorgane durch objektive Rechtsvorschriften begrenzt sind. Diejenigen Verwaltungsakte dagegen, welche die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzunehmen haben, eignen sich nicht dazu, zum Gegenstand richterlicher Kognition gemacht zu werden. Sie finden ihre Erledigung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden. Die Gefahr einer parteilichen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse wird freilich durch die Errichtung blofser Rechtskontrollen nicht beseitigt, da es in der Verwaltung bei vollkommener Einhaltung der gesetzlichen Schranken möglich ist, verschiedene Personen mit verschiedenem Mafse zu messen. Die Garantie hiergegen kann nur in einer entsprechenden Gestaltung der Verwaltungsbehörden gefunden werden. Aus diesem Grunde haben einige der vorher erwähnten Gesetzgebungen zugleich mit der Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Ziel verfolgt, durch eine anderweite Organisation der Verwaltungsbehörden, namentlich durch die Einführung von Elementen der Selbstverwaltung, die Handhabung der durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht berührten Verwaltungsbefugnisse von der jeweiligen Ministerialverwaltung unabhängiger zu machen. Diese Unabhängigkeit ist noch dadurch verstärkt worden, dafs den so gebildeten Organen für viele Angelegenheiten ein definitives Entscheidungsrecht beigelegt ist.

II. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht bis jetzt in Deutschland in folgendem Umfange:

---

haben, durch das italienische Gesetz vom 20. März 1865 aufgestellt, wenn auch nicht ganz konsequent durchgeführt worden. Vgl. E. Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1235 ff.; Heimburger in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XIII S. 314 ff.; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 168. Prinzipiell steht auf diesem Standpunkte auch das belgische Recht. Doch ist der Grundsatz in demselben durch viele Ausnahmen durchbrochen.

[10] Vgl. § 180 S. 595 N. 23.

1. Von den deutschen Einzelstaaten haben bisher Preufsen[11], Bayern[12], Württemberg[13], Baden[14], Hessen[15], Anhalt[16], Braunschweig[17], Sachsen-Meiningen[18] und Lippe[19] eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet.

In Bezug auf die Organisation der Verwaltungsgerichte bestand anfangs eine wesentliche Verschiedenheit zwischen Preufsen einer-, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen andererseits. In den genannten Mittelstaaten war nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof vorhanden, während in Preufsen die Scheidung von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten bereits in mittlerer Instanz stattfand, für reine Verwaltungssachen der Bezirksrat, für Verwaltungsstreitigkeiten das Bezirksverwaltungsgericht fungierte. Diese Verschiedenheit wurde aber dadurch beseitigt, dafs man später in Preufsen Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde, dem Bezirksauschufs, vereinigte. Demnach besteht jetzt in diesen Ländern als besonderes Organ der Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich der oberste Verwaltungsgerichtshof oder das Oberverwaltungsgericht. Ebenso ist es in Braunschweig. In der unteren und mittleren Instanz werden die Funktionen der reinen Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit von denselben Organen ausgeübt; der Unterschied zwischen Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen tritt hier, wenn überhaupt, nur in der Form des Verfahrens hervor. Die mit der Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit betrauten Behörden sind in der Regel kollegialisch

---

[11] G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875, Abänderung durch G. vom 2. Aug. 1880. Neue Redaktion vom 2. Aug. 1880, Abänderung durch G. vom 27. Mai 1888, G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, G. über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden (Zust. G.) vom 1. Aug. 1883, Einführung in Helgoland durch G. vom 18. Febr. 1891 § 1.

[12] G., betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, vom 8. Aug. 1878. Deklaration dazu vom 15. Juni 1898.

[13] G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876.

[14] G., die Organisation der inneren Verwaltung betr., vom 5. Okt. 1863 G., den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 24. Jan. 1880, G., das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 12. April 1882, G., die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884. Abänderung vom 30. Mai 1899.

[15] G. über die innere Verwaltung vom 12. Juni 1874, G., betr. das oberste Verwaltungsgericht, vom 11. Jan. 1875, G., die Bildung und Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtes betr., vom 16. April 1879.

[16] G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 27. März 1888. G., betr. die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichtes für Entscheidung über Beschwerden in Steuereinschätzungssachen, vom 14. März 1898.

[17] G., betr. die Verwaltungsrechtspflege, vom 5. März 1895, Abänd. G. G. vom 13. Nov. 1896, 12. April 1898.

[18] G., betr. das Verwaltungsstreitverfahren, vom 15. März 1897.

[19] G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 9. Febr. 1898. G., betr. die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, vom 9. Febr. 1898.

organisiert, eine Ausnahme machen nur die mit einem Einzelbeamten besetzten bayrischen Distriktsverwaltungsbehörden. Die obersten Verwaltungsgerichte bestehen lediglich aus Berufsbeamten. Die zur Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der unteren und mittleren Instanz berufenen Verwaltungsbehörden setzen sich in Bayern und Württemberg ebenfalls lediglich aus Berufsbeamten zusammen (bayrische Distriktsverwaltungsbehörden und Kreisregierungen, württembergische Kreisregierungen). In den übrigen Staaten sind sie dagegen durch Elemente der Selbstverwaltung verstärkt worden (preufsische Kreis- bezw. Stadt- und Bezirksausschüsse, badische Bezirksräte, hessische Kreis- und Provinzialausschüsse, braunschweigische Kreisausschüsse). Dagegen besteht gerade in den kleineren Staaten, Anhalt, Sachsen-Meiningen und Lippe eine kompliziertere Organisation mit Unterscheidung von Kreis-, Landes- und Oberverwaltungsgericht[20]. Die Verwaltungsgerichte sind mit den Garantieen richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet; die Mitglieder derselben geniefsen in Bezug auf ihre rechtliche Stellung denselben Schutz, welchen die Richter besitzen[21].

Die zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehörenden Angelegenheiten werden als Verwaltungsstreitsachen im Gegensatz zu den reinen Verwaltungssachen oder Beschlufssachen bezeichnet. Grundsätzlich erstreckt sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur auf solche Fragen, bei denen es sich um eine Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen handelt. Aber die Schwierigkeit, in Ausübung der Verwaltungsjurisdiktion Rechts- und Thatfragen zu trennen, hat zur Folge gehabt, dafs das Prinzip nicht immer streng durchgeführt ist und die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte auch solche Gegenstände umfassen, bei denen

---

[20] In Anhalt fungieren als Verwaltungsgerichte unterer Instanz die Kreis- und Stadtausschüsse, als mittlere Instanz das Landesverwaltungsgericht, als höchste das Oberverwaltungsgericht. Die beiden letzteren setzen sich aus Berufsbeamten und vom Landtag gewählten Mitgliedern zusammen In S.-Meiningen bestehen die Kreisverwaltungsgerichte aus dem Kreisvorstand und zwei vom Kreisausschufs gewählten Mitgliedern, das Landesverwaltungsgericht aus dem Vorstand der Ministerialabteilung des Innern und je einem richterlichen und Verwaltungsbeamten, die vom Herzog ernannt werden, das Oberverwaltungsgericht aus dem Staatsminister, zwei stimmführenden Mitgliedern des Staatsministeriums und zwei richterlichen Beisitzern, deren Ernennung ebenfalls durch den Herzog erfolgt. In Lippe fungieren in unterer Instanz die Kreisverwaltungsgerichte, in höherer das Oberverwaltungsgericht. Erstere bestehen aus einem vom Landesherrn ernannten Vorsitzenden und vier durch Abgeordnete der Städte und Amtsgemeinden erwählten Beisitzern, letztere aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, welche vom Landesherrn ernannt, sowie zwei weiteren, welche von den Abgeordneten der Städte und Amtsgemeinden gewählt werden.

[21] Preufs. Verw. Ger. G. §§ 21—25, Bayr. G. Art. 2, Disciplinargesetz für richterliche Beamte vom 26. März 1881 Art. 79, Württ. G. Art. 4, Bad. G. vom 24. Febr. 1880 Art. 4, 5, Hess. G. vom 16. April 1879 Art. I 1, Anh. G. §§ 20—25, Braunschw. G. §§ 2, 3, G. vom 12. April 1898 § 2, Lipp. G. § 12.

es sich blofs um die Würdigung thatsächlicher Verhältnisse handelt[22]. Diese Angelegenheiten werden dann ebenfalls in den gerichtlichen Formen erledigt, welche für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vorgeschrieben sind. Nach der Gesetzgebung des betreffenden Staates umfafst also die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch diese Angelegenheiten; es entsteht, entsprechend dem formellen Begriff der Verwaltung, auch der formelle Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit, welcher die gesamte Thätigkeit der Verwaltungsgerichte bezeichnet. Aber es ist nicht richtig, diesen Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit als den einzigen hinzustellen und das Wesen derselben lediglich in dem „besonderen Verfahren" zu finden[23]. Eine solche Behandlung verkennt den gesetzgeberischen Gedanken, welcher der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Grunde liegt, und die historische Entwicklung, die zu der Bildung derselben geführt hat.

Die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sowohl die Aufrechterhaltung der für die Verwaltung mafsgebenden Grundsätze des objektiven Rechtes, als der Schutz der subjektiven Rechte des Einzelnen gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane[24]. Beides wird in der Regel zusammenfallen, da in der Verletzung eines subjektiven Rechtes stets auch eine Verletzung objektiver Rechtsvorschriften enthalten ist. Es kommen jedoch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch Fälle vor, in denen es sich gar nicht um den Schutz subjektiver Rechte, sondern lediglich um die Aufrechterhaltung objektiver Rechtsvorschriften handelt; diese sind namentlich in der preufsischen und badischen Gesetzgebung ausgebildet worden[25]. Den gröfseren Teil der Ver-

---

[22] So z. B. bei den Gewerbskonzessionen in Preufsen (Zust. G. vom 1. Aug. 1883 § 114—118, V. vom 31. Dez. 1881 §§ 1—3).

[23] So O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 161 ff.; Müller a. a. O. S. 27, 63.

[24] Die herrschende Meinung geht von der Ansicht aus, dafs die Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich zum Schutz subjektiver Rechte berufen sei (O. Baehr a. a. O. S. 54; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. 1 S. 371 ff.; v. Sarwey a. a. O. S. 65, 73, 76; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 232 S. 646; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 203 S. 797 ff.; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 220 ff., im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 182 ff., 207; Grotefend, Preufsisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 324; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 589 ff.; Lemayer a. a. O. S. 425 ff.). Dagegen leugnet Gneist, Rechtsstaat S. 270 ff. und an anderen Orten, die Existenz individueller Rechte im Verwaltungsrecht gänzlich und erklärt das Parteirecht im Verwaltungsstreitverfahren für etwas aus dem objektivem Rechte Abgeleitetes. Beide Anschauungen sind einseitig. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 11 S. 46 und Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 342.

[25] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 14 S. 53 ff. Im Gegensatz dazu steht die österreichische Gesetzgebung streng auf dem Standpunkte des Schutzes subjektiver Rechte (Lemayer a. a. O. S. 400). Von den deutschen Gesetzgebungen betonen diese Seite der Verwaltungsgerichtsbarkeit am stärksten die württembergische (G. vom 16. Dez. 1876) und braunschweigische (G. vom 5. März 1895 Art. 9).

waltungsstreitsachen bilden allerdings solche, bei welchen der Schutz eines individuellen Rechtskreises gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane in Frage steht. In dieser Hinsicht ist aber die Kompetenz der Verwaltungsgerichte in den verschiedenen Staaten sehr verschieden gestaltet. Am engsten begrenzt erscheint sie in Hessen. Hier kommen zur Entscheidung des obersten Verwaltungsgerichtshofes regelmäſsig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere individuell berechtigte Subjekte (Privatpersonen, Gemeinden u. s. w.) als streitende Teile gegenüberstehen; auſserdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch specielle gesetzliche Anordnung überwiesen [26]. Einen ähnlichen Standpunkt nahm die ältere badische Gesetzgebung ein [27]. Dagegen tritt nach der neueren badischen Gesetzgebung und in den übrigen Staaten die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch dann in Wirksamkeit, wenn ein Einzelner und ein staatliches Organ sich gegenüberstehen. Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden hier obrigkeitliche Verfügungen, durch welche sich der Einzelne in seinen Rechten beeinträchtigt glaubt. Die Kompetenz der Verwaltungsgerichte über diese Angelegenheiten beruht in Preuſsen, Bayern, Baden, Anhalt, Braunschweig, Sachsen-Meiningen und Lippe auf einer genauen gesetzlichen Fixierung der einzelnen Gegenstände [28], in Württemberg auf einer generellen Klausel [29]. Doch ist in Preuſsen, Baden, Braunschweig und Lippe dasjenige Gebiet, welches für die Verwaltungsgerichtsbarkeit praktisch die gröſste Bedeutung hat, das der polizeilichen Verfügungen, ebenfalls durch eine Generalklausel gedeckt worden [30]. — In denjenigen Ländern, in welchen den Verwaltungsbehörden ein Entscheidungsrecht in Bezug auf gewisse privatrechtliche Streitigkeiten zustand, sind die betreffenden Befugnisse mit der Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum gröſsten Teil auf die Verwaltungsgerichte übergegangen.

Aus der Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die Rechtskontrollen der Verwaltung aufrecht zu erhalten, ergiebt sich, daſs dieselben den Befehlen der höheren Verwaltungsbehörden **nicht** unterworfen sind. Das **Prüfungsrecht** in Bezug auf die Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen steht ihnen in demselben Umfange wie den ordentlichen Gerichten zu.

---

[26] Hess. G. über die innere Verwaltung vom 12. Juni 1874 Art. 48, 67, G., betr. das oberste Verwaltungsgericht, vom 11. Jan. 1875.

[27] G. vom 5. Okt. 1863 §§ 5, 15.

[28] Preuſs. Zust. G. vom 1. Aug. 1883, Bayr. G. vom 8. Aug. 1878 Art. 8 u. 10, Bad. G. vom 14. Juni 1884 §§ 2—4, Anh. G., betr. die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, vom 27. März 1888, Braunschw. G. vom 5. März 1895 § 45—70, G. vom 13. Nov. 1896, S.-Mein. G. vom 15. März 1897 Art. 1, 10—12, Lipp. Zust. G. vom 9. Febr. 1898.

[29] Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13.

[30] Preuſs. Verw. Org. G. vom 30. Juli 1883 §§ 127, 128, 130, Bad. G. vom 14. Juni 1884 § 4 Nr. 1, Braunschw. G. vom 5. März 1895 § 49, Lipp. Zust. G. § 1 Nr. XIV.

Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Verwaltungsgerichten und den ordentlichen Gerichten werden nach Mafsgabe der allgemeinen Grundsätze entschieden, welche über Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung bestehen[31]. Für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten ist entweder der oberste Verwaltungsgerichtshof[32] oder der für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Justiz und Verwaltung eingesetzte Kompetenzgerichtshof[33] oder ein besonderer Senat des obersten Verwaltungsgerichtshofes zuständig, der sich aus höheren Verwaltungsbeamten und Mitgliedern des Verwaltungsgerichtshofes zusammensetzt[34].

2. In Elsafs-Lothringen[35] ist das französische contentieux bestehen geblieben. Der Anwendungsbereich desselben hat jedoch insofern eine wesentliche Einschränkung erfahren, als bei Gelegenheit der Einführung des Strafgesetzbuches die zu demselben gehörenden Strafsachen und bei Gelegenheit der Einführung des Gerichtsverfassungsgesetzes die fiskalischen Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten überwiesen sind[36]. An die Stelle der Präfekturräte sind kollegialische Behörden unter dem Namen Bezirksräte getreten, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten bestehen. Als Rekursinstanz für die Bezirksräte fungiert der kaiserliche Rat in Elsafs-Lothringen, ein Kollegium, an dessen Spitze ein vom Kaiser ernannter Präsident steht und dessen Mitglieder in der Zahl von zehn ebenfalls durch den Kaiser ernannt werden. Die Entscheidungen desselben sind endgültig und bedürfen im Gegensatz zu dem früheren französischen Rechte keiner Bestätigung durch den Kaiser[37]. Für die Rekurse von anderen Organen des contentieux ist keine Fürsorge getroffen und daher anzunehmen, dafs dieselben im Instanzenzuge der Verwaltung zu erledigen sind.

3. Im Deutschen Reiche besteht zur Zeit noch keine ausgebildete Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verletzung reichsgesetzlicher Vorschriften durch die Verwaltungsbehörden kann

---

[31] Vgl. § 181 S. 596 ff.

[32] Preufs. Verw. Org. G. vom 30. Juli 1883 § 113. Dieser Grundsatz ist auch da als mafsgebend anzusehen, wo eine besondere Bestimmung nicht existiert.

[33] Württemb. G., betr. die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, vom 25. Aug. 1879.

[34] Bayr. G. über Kompetenzkonflikte vom 18. Aug. 1879 Art. 29.

[35] Vgl. Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 118 ff., in Marquardsens Handbuch S. 287 ff.

[36] E. G. zum R. St. G. B. vom 30. Aug. 1871 Art. XII, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 4. Nov. 1878 § 8.

[37] G., betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dez. 1871 §§ 8 u. 13, G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsafs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 11, G., betr. den kaiserlichen Rat, vom 13. Juni 1898. — Das Verfahren vor den Bezirksräten und dem kaiserlichen Rate ist durch V. vom 23. März 1889 geregelt worden.

daher nur bei den höheren Reichsverwaltungsbehörden und dem Bundesrate im Wege der Beschwerde geltend gemacht werden. Für einzelne specielle Angelegenheiten sind jedoch besondere Behörden eingesetzt, denen die Entscheidung gewisser Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes in Unabhängigkeit von den höheren Reichsverwaltungsorganen übertragen ist, in denen sich daher der erste Ansatz einer Verwaltungsgerichtsbarkeit des Reiches findet. In solcher Eigenschaft fungieren:

a) das Bundesamt für Heimatwesen für die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden[38];

b) das durch Richter verstärkte Eisenbahnamt zur Entscheidung über Maſsregeln des Reichseisenbahnamtes, deren Nichtübereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen behauptet wird[39];

c) das Reichspatentamt, insofern dasselbe zur Entscheidung über Nichtigkeit der Patente berufen ist[40].

d) das Reichsversicherungsamt, insofern demselben die Entscheidung von Streitigkeiten auf dem Gebiete der Unfallversicherung, sowie der Invaliditäts- und Altersversicherung übertragen ist[41].

## 2. Die Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten.

### a) Im allgemeinen[1].

### § 183.

Während die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufgabe hat, die Rechtssphäre des Individuums gegenüber dem Staate zu schützen und die Verwaltungsstreitigkeiten daher als ein Prozeſs zwischen demselben und dem Staate erscheinen, handelt es sich bei der Verantwortlichkeit um ein Verfahren gegen den einzelnen Beamten, durch welches derselbe für ein rechtswidriges Verhalten haftbar gemacht wird. Das Verfahren kann entweder ein Strafverfahren sein, dessen Ziel die Verurteilung des Beamten zu einer öffentlichen Strafe ist, oder ein Civilverfahren, welches auf die Realisierung eines Entschädigungsanspruches wegen eines vermögensrechtlichen Nachteils hinausgeht. Auſser Betracht bleibt hier die disciplinäre Verantwortlichkeit, welche lediglich

---

[38] R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 §§ 42 ff.

[39] R. G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873 § 5.

[40] Reichspatentgesetz vom 25. Mai 1877 §§ 10, 13 ff.

[41] R. Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 §§ 87—90, R. G., betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juni 1889 §§ 131—134.

[1] F. W. Freund, Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäſsigkeit ihrer Amtshandlungen, im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 108 ff., 355 ff.; Nadbyl, Art. „Konflikte" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. I S. 818 ff.

Sache des Dienstes ist und das Verhältnis des Beamten zum Publikum nicht berührt. Die Verfolgung der Beamten, namentlich der Verwaltungsbeamten, ist jedoch vielfach besonderen Beschränkungen unterworfen, welche teils materieller, teils formeller Natur sind.

1. In England[2] sind die Verfolgungen der Beamten durch Private nur in materiell sehr begrenztem Umfange zugelassen. Eine strafrechtliche Verfolgung ist gegenüber dem bona fide handelnden Beamten überhaupt ausgeschlossen und nur wegen vorsätzlicher Verletzung der Amtspflicht gestattet. Zur Erhebung der Anklage erscheint nach dem in England herrschenden System der Privatanklage jeder Privatmann befugt. Der Kronanwalt besitzt aber das Recht, durch nolle prosequi die Anklage niederzuschlagen. Eine Civilklage wird nur bei Kompetenzüberschreitungen und Verletzung wesentlicher Formen gestattet, in welchem Falle der Beamte als aufserhalb des Amtes handelnd angesehen und demgemäfs einem Privatmann gleich behandelt wird.

2. Im Gegensatz zu den wesentlich materiellen Begrenzungen des englischen Rechtes hat man auf dem Kontinent die Verfolgung der Beamten durch formelle Erfordernisse, namentlich dadurch beschränkt, dafs man sie von der Vorentscheidung einer besonderen Behörde abhängig gemacht hat. Dies ist zuerst in Frankreich geschehen. Hier war schon unter dem ancien régime der Grundsatz zur Geltung gelangt, dafs die gerichtliche Verfolgung eines Verwaltungsbeamten nur mit Genehmigung der höchsten Administrativbehörde, also des Staatsrates, stattfinden könne. Auch nachdem infolge der Einführung des modernen Anklageprozesses durch das Institut der Staatsanwaltschaft die Verfolgung zur Disposition des jeweiligen Ministeriums gestellt war, behielt man die Genehmigung der Strafverfolgung durch den Staatsrat bei, um eine gleichförmigere Behandlung der einzelnen Fälle zu erzielen. Namentlich wurde durch Art. 75 der Verfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII festgesetzt, dafs die Verfolgung der „agents du gouvernement" nur auf Grund einer Entscheidung des Staatsrates erfolgen könne, ein Grundsatz, der durch verschiedene spätere Gesetze[3] ausdrücklich aufrechterhalten und erst durch Dekret vom 19. September 1870 beseitigt ist.

3. In Deutschland war die Verfolgung von Beamten nach gemeinem Recht an besondere Voraussetzungen nicht gebunden. Dieser Grundsatz des gemeinen Rechtes gilt auch jetzt noch in dem gröfsten Teil der deutschen Staaten. Das strafrechtliche Verfahren kann allerdings nach heutigem Prozefsrecht nur von

---

[2] Gneist, Englisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 339 ff., 376 ff., 381 ff., Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 154 ff., Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte S, 497 ff., Gesetz und Budget S. 98.

[3] Regl. vom 11. Juni 1806, Dekret vom 25. Jan. 1852 § 16. Über den Begriff des „agent du gouvernement" vgl. Freund a. a. O. S. 400 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes S. 99.

der Staatsanwaltschaft eingeleitet werden und ist insofern von dem jeweiligen Ministerium abhängig. Doch steht den Bestimmungen der R. St. P. O. gemäſs dem Verletzten die Befugnis zu, gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft an das Gericht zu rekurrieren. Dagegen ist jeder Private, welcher sich durch gesetzwidrige Handlungen eines Beamten in seinen Vermögensrechten verletzt glaubt, befugt, eine civilrechtliche Regreſsklage gegen denselben anzustellen.

Im Gegensatz zu diesen Grundsätzen des gemeinen Rechtes hatte aber eine Reihe von Landesgesetzgebungen die Verfolgung von Beamten, namentlich von Verwaltungsbeamten nur unter Beschränkungen zugelassen. Die Beschränkungen waren in selteneren Fällen materieller[4], in der Regel formeller Natur. Die letzteren schlossen sich an das französische Recht an; sie machten die gerichtliche Verfolgung entweder von einer Ermächtigung der vorgesetzten Behörde abhängig oder sie legten derselben die Befugnis bei, im Falle eines gerichtlichen Verfahrens gegen einen Beamten den Kompetenzkonflikt zu erheben und die Frage dadurch zur Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes zu bringen[5].

Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz hat die landesgesetzlichen Bestimmungen, kraft deren die Verfolgungen der Beamten durch die Landesgesetzgebung von der Vorentscheidung einer besonderen Behörde abhängig gemacht sind, bestehen lassen, sie jedoch insofern modifiziert, als es: 1. die Vorentscheidung auf die Feststellung der Frage, ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe, beschränkt; 2. bestimmt, daſs die Vorentscheidung in denjenigen Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, durch diesen, in den anderen Bundesstaaten durch das Reichsgericht zu erfolgen hat[6].

---

[4] Materieller Natur ist die Bestimmung des preuſsischen Rechtes, nach welcher wegen einer polizeilichen Verfügung der Rechtsweg vom Einzelnen erst dann beschritten werden darf, wenn die Verfügung im Wege der Beschwerde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben ist (G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 §§ 1, 6).

[5] Diese Einrichtung besteht in Preuſsen. Hier sollten nach § 47 der V. vom 26. Dez. 1808 Untersuchungen gegen Regierungsoffizianten wegen Dienstvergehen nur auf Antrag der betreffenden Regierung eingeleitet werden. Denselben Grundsatz in Ausdehnung auf alle Beamten sprach die V. vom 29. März 1844 aus. Nachdem durch Art. 97 der Verf. die vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde bei Verfolgung von Beamten ausgeschlossen war, wurde durch G. vom 13. Febr. 1854 das jetzige Verfahren eingeführt, das zwar mit dem Wortlaut, aber nicht mit der gesetzgeberischen Absicht des Art. 97 der Verf. vereinbar ist. Die Vorschriften des Gesetzes beziehen sich nur auf Verwaltungsbeamte. da lediglich Verwaltungsbehörden zur Erhebung des Kompetenzkonfliktes befugt sind.

[6] E. G. zum R. G. V. G. § 11.

Die Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes haben die materiellen Beschränkungen der gerichtlichen Verfolgung von Beamten nicht berührt; diese bestehen nach dem Inkrafttreten desselben in demselben Umfange fort wie vorher[7]. Sie beziehen sich lediglich auf die formellen Beschränkungen. In den einzelnen Staaten hat nach Erlafs des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes eine nähere Regelung der letzteren stattgefunden. Die neueren Landesgesetze fordern die Vorentscheidung meist nur bei der gerichtlichen Verfolgung von Verwaltungsbeamten. Eine Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofes ist erforderlich in Preufsen[8], Bayern[9], Baden[10] und Hessen[11], eine Vorentscheidung des Reichsgerichtes in Elsafs-Lothringen[12] und beiden Mecklen-

---

[7] So namentlich die in N. 4 erwähnten Beschränkungen des preufsischen Gesetzes vom 11. Mai 1842, deren Fortdauer auch durch spätere gesetzliche Vorschriften anerkannt ist und welche insofern eine Modifikation erfahren haben, als jetzt neben der Aufhebung im Beschwerdewege auch eine im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die geeignete Grundlage für eine gegen den Polizeibeamten anzustellende Klage abgiebt (Verw. Org. G. vom 30. Juli 1883 § 131). Vgl. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Bd. VIII S. 408 ff., Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XVIII S. 122 ff., Bd. XX S. 285 ff. Im Gegensatz zu dieser Auffassung erachtet O. Mayer a. a. O. S. 237 die Bestimmungen des preufs. Rechtes durch § 13 des R. G. V. G. für aufgehoben. Dieselben haben aber nicht den Charakter blofser Zuständigkeitsvorschriften, sondern enthalten materielles Recht.

[8] Verw. Org. G. § 114. Die Vorentscheidung findet statt bei Verwaltungsbeamten nach Mafsgabe des Gesetzes vom 13. Febr. 1854 auf Grund der Erhebung des Kompetenzkonfliktes durch die vorgesetzte Behörde. Nach § 6 des G. vom 13. Febr. 1854 bezieht sich dasselbe auch auf Personen des Soldatenstandes. Bei einem Verfahren gegen diese tritt aber an die Stelle des Kompetenzgerichtshofes das Militärjustizdepartement. Diese Bestimmung wird von der Regierung als fortdauernd angesehen; dagegen erheben sich aber gewichtige Bedenken. Vgl. Jastrow im Verwaltungsarchiv Bd. IV S. 336 ff.

[9] G. vom 8. Aug. 1878 Art. 7. Für Strafsachen ist die Vorentscheidung durch das E. G. zur R. St. Pr. O. vom 18. Aug. 1878 Art. 2 Nr. 2, 3, 14g aufgehoben, dagegen besteht sie bei Civilklagen gegen Verwaltungsbeamte. Der Verwaltungsgerichtshof ist in dieser Beziehung für das rechtsrheinische Bayern an die Stelle der Disciplinarbehörde, für die Pfalz an die Stelle des Staatsrates getreten. Vgl. Freund a. a. O. S. 415 ff.; Lippmann in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 421 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 595 ff., Entscheidungen des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes Bd. XIII S. 497 ff.

[10] G. vom 24. Febr. 1880 Art. 9—11, G. vom 14. Juni 1884 § 46. Die Vorentscheidung ist nur auf Verlangen des vorgesetzten Ministeriums erforderlich. Die Bestimmung findet bei strafrechtlicher Verfolgung auf alle Klassen von Beamten Anwendung, bei civilrechtlichen Klagen dagegen nicht auf Richter und gewisse näher bezeichnete Gruppen der Verwaltungsbeamten, z. B. Grundbuchbeamte, Standesbeamte u. s. w.

[11] Ausf. G. zum G. V. G. vom 3. Sept. 1878 Art. 6, G., die Bildung des obersten Verwaltungsgerichtshofes betr., vom 16. April 1879 Art. II 5. Die Vorentscheidung wird nur erfordert bei Verwaltungsbeamten und zwar in Rheinhessen unbedingt, im übrigen Hessen nur bei strafrechtlicher Verfolgung. Vgl. Freund a. a. O. S. 419 ff.

[12] In Elsafs-Lothringen waren, da das Dekret vom 19. Sept. 1870 dort keine Geltung erlangt hatte, die älteren Vorschriften des französischen

burg[13]. In diesen Staaten kann in den gesetzlich bestimmten Fällen die Verfolgung eines Verwaltungsbeamten nur auf Grund der dieselbe für zulässig erklärenden Vorentscheidung erfolgen; letztere bildet eine prozessualische Voraussetzung, welche erfüllt sein mufs, damit die Einleitung des gerichtlichen Verfahrens stattfinden kann. Für die materielle Entscheidung des Gerichtes ist dagegen die Vorentscheidung nicht bindend. Für Reichsbeamte bestehen keine derartigen Vorschriften; die gerichtliche Verfolgung derselben ist also von besonderen Voraussetzungen nicht abhängig[14].

b) Die Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsbeamten (Minister)[1].

## § 184.

Die Minister, d. h. diejenigen höchsten Beamten, welche an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehen und mit dem Recht der Kontrasignatur ausgestattet sind, werden durch die neueren

---

Rechtes bestehen geblieben. Die Entscheidung stand dem Oberpräsidenten zu, auf den die Verwaltungsfunktionen des Staatsrates, zu denen die Entscheidung gehörte, übergegangen waren (G., betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dez. 1871 § 9). Jetzt erfolgt die Entscheidung lediglich auf Verlangen der vorgesetzten Behörde, und zwar durch das Reichsgericht, da der kaiserliche Rat in Elsafs-Lothringen den Charakter eines Verwaltungsgerichtshofes im Sinne der Reichsgesetzgebung nicht besitzt (Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 4. Nov. 1878 § 11). Vgl. Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 139 ff.

[13] Meckl.-Schwer. und Meckl.-Strel. V. vom 5. Mai 1879.

[14] Freund a. a. O. S. 391ff.; Nadbyl a. a. O. S. 821; Laband, Staatsrecht Bd. I S. 435 N. 1; Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XI S. 403ff.; bei Reger Bd. VI S. 103ff.; Perels und Spilling, Reichsbeamtengesetz S. 28, 29. And. Ansicht: Thudichum in den Annalen 1885 S. 640.

[1] Benjamin Constant, De la responsabilité des ministres, Paris 1815; Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchieen, Leipzig 1833; R. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837 (das. S. 88 ff. auch die ältere Litteratur): H. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, Archiv für öffentliches Recht des deutschen Bundes Bd. III H. 2 S. 1ff.; Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, 2. édit., Bruxelles 1847; A. Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869; Konst. Röfsler, Studien zur Fortbildung der preufsischen Verfassung Abt. II S. 36 ff.; (Geffcken,) Die Reform der preufsischen Verfassung S. 230ff.; Fr. Oetker, Rechtsstaat und Ministerverantwortlichkeit, Augsburger Allgemeine Zeitung 1872 Beilage Nr. 33; F. Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880; John, Art. „Ministerverantwortlichkeit“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 776ff.; F. Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht, in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 637ff.; Brie in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 492ff.; Th. Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht, Tübingen 1891; A. Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, Wien 1893.

Verfassungen einer besonderen Verantwortlichkeit unterworfen, zu deren Geltendmachung die Volksvertretung berufen ist.

Man unterscheidet rechtliche und politische (parlamentarische) Verantwortlichkeit. Unter letzterer versteht man die Pflicht des Ministers, die politische Zweckmäfsigkeit seiner Mafsregeln dem Parlamente gegenüber zu vertreten. Die politische Verantwortlichkeit erstreckt sich auf die gesamte Thätigkeit des Ministers, namentlich auch auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen, ist eine notwendige Konsequenz konstitutioneller Staatseinrichtungen und von hoher politischer Bedeutung. Aber sie bildet keinen Gegenstand staatsrechtlicher Betrachtung, sondern erscheint als eine Sache politischer und parlamentarischer Praxis [2]. Für das Staatsrecht hat nur die rechtliche Verantwortlichkeit Bedeutung. Rechtlich ist der Minister dafür verantwortlich, dafs seine eigenen Handlungen und die von ihm kontrasignierten Akte des Monarchen sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen. Die Mitwirkung des Ministers bei der Gesetzgebung fällt daher nicht unter den Gesichtspunkt der rechtlichen Verantwortlichkeit. Diese beschränkt sich auf Verwaltungsverfügungen und Verordnungen [3].

Schon in den älteren deutschen Territorien kamen Bestrafungen hoher Landesbeamten infolge von Anregungen der Landstände vor. Diese sind jedoch auf die moderne Ministeranklage ohne Einflufs geblieben. Dieselbe hat sich mit der Einführung der konstitutionellen Verfassungen in Anlehnung an ausländische Vorbilder entwickelt.

1. In England [4] ging aus der Befugnis der Commons, hohe Staatsbeamte vor dem König im Grofsen Rat zur Verantwortung zu ziehen, das Recht der Anklage (impeachment) des Unterhauses hervor. In den Zeiten der Verfassungskämpfe diente dasselbe namentlich dazu, unerlaubte Eingriffe in den verfassungsmäfsigen Rechtszustand zu verfolgen. Unter Karl II. wurde zuerst die An-

---

[2] Pistorius a. a. O. S. 2 ff. sieht die parlamentarische Verantwortlichkeit nur als eine engere Art der politischen an und meint, letztere bestehe darin, dafs der Minister hinsichtlich seines politischen Verhaltens der öffentlichen Beurteilung und Kritik unterworfen sei. Einer derartigen Verantwortlichkeit unterliegen aber nicht blofs Minister, sondern alle Beamte, überhaupt jeder, der sich am öffentlichen und politischen Leben beteiligt. Specifisch für die Minister ist lediglich die Vertretung der Regierungsmafsregeln vor dem Parlamente. Die Behauptung Bornhaks, Allgemeine Staatslehre S. 42, dafs es eine politische Verantwortlichkeit der Minister nicht gebe, steht mit anerkannten Grundsätzen des konstitutionellen Staatslebens in Widerspruch.

[3] Zu eng fafst L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I. Abt. 1 S. 349, die rechtliche Verantwortlichkeit, wenn er sie als die Gesamtheit von Grundsätzen und Mafsregeln bezeichnet, welche die Übereinstimmung der ministeriellen Verordnungen mit den bestehenden Gesetzen herzustellen bestimmt ist.

[4] Gneist, Englisches Verwaltungsrecht Bd. I S. 346 ff., 435 ff., Verwaltung, Justiz und Rechtsweg S. 157 ff.; Th. Erskine May, Treatise on the law of parliament, chap. 23.

sicht aufgestellt, daſs die Minister auch für honesty, justice und utility ihrer Maſsregeln verantwortlich seien, eine Auffassung, welche noch in der heutigen staatsrechtlichen Doktrin Englands Billigung findet. Mit Ausbildung der parlamentarischen Regierung trat aber, soweit die politische Zweckmäſsigkeit ministerieller Maſsregeln in Betracht kam, an Stelle der förmlichen Anklage das Miſstrauensvotum des Unterhauses. Die Eingriffe in die verfassungsmäſsigen Rechte hörten seit dieser Zeit auf. Das impeachment nahm daher den Charakter einer gewöhnlichen Kriminalanklage an, welche bei Veruntreuungen und ähnlichen Verbrechen in Anwendung gebracht wurde. Bei dem in England geltenden System der Privatanklage gewährt das impeachment den Ministern sogar eine rechtlich geschütztere Stellung, indem nach Ansicht der englischen Jurisprudenz die demselben unterworfenen Personen der gewöhnlichen Privatanklage nicht unterliegen. Das Richteramt steht dem Oberhause zu, welches den Angeklagten nicht nur seines Amtes entsetzen, sondern auch zu gewöhnlichen Kriminalstrafen verurteilen kann.

2. Einen durchaus anderen Charakter besitzt das Anklagerecht der Volksvertretung in den Vereinigten Staaten von Amerika[5]. Auch hier ist dem Repräsentantenhause die Anklägerrolle, dem Senat das Richteramt übertragen[6]. Aber das Urteil des Senates erstreckt sich nur auf Amtsentsetzung und Unfähigkeitserklärung, in den Vereinigten Staaten ein besoldetes oder Ehrenamt zu bekleiden. Eine etwa sich daran schlieſsende Verurteilung muſs durch die ordentlichen Gerichte erfolgen[7]. Durch diese Bestimmungen hat das impeachment gegen den Präsidenten, Vicepräsidenten und die Civilbeamten der Union, wenn es auch in den Formen eines gerichtlichen Verfahrens und Urteils auftritt, materiell den Charakter einer politischen Maſsregel angenommen. Dem entspricht die sachliche Behandlung der Anklagen. Obwohl dieselben in der Verfassung auf Hochverrat, Bestechung und andere hohe Verbrechen und Vergehen (treason, bribery or other high crimes and misdemeanors)[8] beschränkt werden, sind sie in der Praxis auch auf Handlungen ausgedehnt worden, welche nicht den Charakter von Rechtsverletzungen besitzen. So gestaltet sich das Verfahren thatsächlich zu einem Urteil des Kongresses über die gesamte politische Richtung eines hohen Beamten der Union[9].

---

[5] The Federalist Nr. 65 (Hamilton); Tocqueville, La démocratie en Amérique L. I chap. 7; Story, Commentaries on the constitution of the United States, 4. edit., Boston 1873, §§ 743 ff.; Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht T. I S. 219 ff.; E. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union S. 165 ff.; v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 86 ff.

[6] Verf. der Ver. Staaten Art. 1 Sect. 2 § 5, Sect. 3 § 6.

[7] Verf. der Ver. Staaten Art. 1 Sect. 3 § 6.

[8] Verf. der Ver. Staaten Art. 2 Sect. 4.

[9] Story a. a. O. §§ 796 ff.

3. Die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten haben fast ausnahmslos das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ausgesprochen und den Landtagen die Befugnis zur Ministeranklage beigelegt. Doch fehlt es in einzelnen Staaten an Ausführungsbestimmungen, so dafs die prinzipiellen Festsetzungen der Verfassung praktisch ohne Bedeutung bleiben[10].

Die Ministerverantwortlichkeit hat in Deutschland eine wenig klare Ausbildung gefunden. Als Gegenstand der Ministeranklage werden lediglich Rechtsverletzungen betrachtet, namentlich Verfassungsverletzungen und aufserdem oft einzelne speciell benannte Verbrechen[11], in einigen Verfassungen überhaupt Verletzungen der Staatsgesetze[12]. In Bezug auf den Inhalt der verfolgbaren Handlungen hat daher die deutsche Ministeranklage einen überwiegend strafrechtlichen Charakter[13] und erinnert an das englische impeachment. Dagegen nähert sie sich in Bezug auf den Inhalt des Urteils dem amerikanischen System. Das Urteil darf nach den meisten Verfassungen nur auf Amtsverlust und Unfähigkeit zur Bekleidung anderweiter Ämter lauten. Die Verhängung einer Strafe bleibt dem ordentlichen Gerichtsverfahren vorbehalten[14]. Von diesen Grundsätzen ist in neuerer Zeit die

---

[10] Namentlich in Preufsen, wo das durch Art. 61 der Verf. in Aussicht gestellte Gesetz nicht zu stande gekommen ist.

[11] Preufs. Verf. Art. 61, Sächs. Verf. § 141, Württ. Verf. § 195, S.-Weim. Rev. G. G. § 49, S.-Mein. G. G. § 88, S.-Alt. G. G. § 37, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 163, Braunschw. N. L. O. § 108, Old. St. G. G. Art. 200, G. vom 24. März 1855, betr. die Anklage der Mitglieder des Staatsministeriums durch den Landtag, Art. 1, Schw.-Sondh. L. G. G. § 57, Schw.-Rud. G. G. § 6, Reufs j. L. St. G. G. § 107, Wald. Verf. § 66, G., betr. die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Staaatsregierung wegen Verfassungsverletzung, vom 4. Juni 1850 Art. 1 und 2. Unter Verfassungsverletzungen sind in diesen Bestimmungen Verletzungen der Landesverfassung verstanden. Die betreffenden Vorschriften finden daher bei Verletzung der Reichsverfassung keine Anwendung. Hier tritt nur das Aufsichtsrecht des Reiches ein. Vgl. Pistorius a. a. O. S. 190 ff.

[12] Bayr. G., die Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 4. Juni 1848 Art. 9, Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister vom 5. Juli 1821 Art. 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 43, G., die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder betr., vom 2. Jan. 1849 Art. 1.

[13] Diese Auffassung tritt auch in der Theorie hervor. v. Gerber § 58 S. 193 ff.; H. A. Zachariä Bd. I § 59 S. 311 ff.; Zöpfl Bd. II § 403 S. 410 ff.; Grotefend § 701; Held Bd. II § 383 S. 367 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsr. §§ 129 ff., Ministerverantwortlichkeit S. 28 ff.; K. Röfsler a. a. O. S. 63; Bischof a. a. O. S. 15; Hauke a. a. O. S. 18 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 310 S. 729; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 141; Pistorius a. a. O. S. 179.

[14] Bayr. G. vom 4. Juni 1848 Art. 9, Sächs. Verf. § 148, Württ. Verf. § 203, Braunschw. N. L. O § 110, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 164. — Dagegen kann nach den Bestimmungen des S.-Weim. R. G. G. § 58, des Reufs j. L. St. G. G. § 114 und des Old. G. vom 24. März 1855 Art. 23 neben der Dienstentlassung die Verurteilung zu einer Kriminalstrafe erfolgen. Die Württ. Verf. § 203 und das S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 164 gestatten neben der Amtsentsetzung und Suspension die Verhängung von Verweisen, erstere auch die von Geldstrafen, ebenso das Schaumb.-Lipp. G. vom 2. Jan. 1849 Art. 7.

badische Gesetzgebung abgewichen[15], nach welcher die Ministeranklage nicht bloſs wegen Verletzung der Verfassung oder anerkannter verfassungsmäſsiger Rechte, sondern auch wegen schwerer Gefährdungen der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates zulässig ist. Das Urteil geht auf Verlust des Amtes und Unfähigkeit zur Bekleidung weiterer Ämter.

Die Unklarheiten, an welchen das deutsche System der Ministeranklage leidet, sind dadurch verstärkt worden, daſs man die Frage der Ministerverantwortlichkeit getrennt von den übrigen Rechtskontrollen der Verwaltung behandelte. Man sah in derselben nicht bloſs ein Mittel zur Aufrechterhaltung des objektiven Verfassungszustandes, sondern auch ein solches zum Schutz der verfassungsmäſsigen Individualrechte[16]. Gegen die Entscheidungen, welche der Minister als oberster Interpret des Verfassungsrechtes gab, glaubte man ein auſserordentliches Rechtsmittel in den Formen eines Strafverfahrens gefunden zu haben. Diesen Zwecken zu dienen ist jedoch die Ministeranklage völlig ungeeignet; die Garantie für die Aufrechterhaltung der Individualrechte vermag nur eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit zu gewähren.

Noch weniger darf die Ministeranklage, wie es durch das badische G. vom 20. Februar 1868 geschehen ist, als ein Mittel betrachtet werden, um ein Urteil über das politische Verhalten des Ministers herbeizuführen[17]. Politisch unzweckmäſsige oder gefährliche Handlungen eines Ministers können politische Maſsregeln der Volksvertretung gegen ihn zur Folge haben, aber sie eignen sich nicht dazu, zum Gegenstande eines gerichtlichen Verfahrens und einer Aburteilung durch einen Staatsgerichtshof gemacht zu werden. Es kann auch das amerikanische Beispiel in dieser Beziehung nichts entscheiden, da die staatsrechtliche Stellung des Kongresses zum Präsidenten und den ihm untergeordneten Beamten eine ganz andere ist als die der deutschen Landtage und Staatsgerichtshöfe zu den Ministern.

Die Ministeranklage ist endlich auch nicht als ein Disciplinarverfahren gegen den Minister aufzufassen[18]. Das Disciplinar-

---

[15] Bad. G., die Abänderung des § 67 der Verf.-Urk. bezüglich der Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a.

[16] R. Mohl, Ministerverantwortlichkeit S. 5, 227 und 228.

[17] Dieser Standpunkt wird allerdings von vielen Schriftstellern vertreten. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht S. 257; Samuely a. a. O. S. 76 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 281; K. Röſsler S. 72 ff.; (Geffcken) S. 231; Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. II S. 243. Vgl. dagegen auch Hauke a. a. O. S. 15 ff.; Thudichum a. a. O. S. 684 ff.; Pistorius a. a. O. S. 182 ff.

[18] Samuely a. a. O. S. 87 ff.; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 280, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 122 S. 301; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 248; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 520 ff., in Marquardsens Handbuch S. 72 ff.; Cosack in Marquardsens Handbuch S. 51; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 12. —

verfahren gegen Staatsdiener wird von der vorgesetzten Behörde eingeleitet, während die Volksvertretung im Verhältnis zum Minister nicht als vorgesetzte Behörde erscheint. Der Kreis von Handlungen, welche zur Erhebung einer Ministeranklage Veranlassung geben können, ist ein viel engerer als derjenige, welcher der disciplinären Aburteilung unterliegt; gerade die praktisch wichtigsten Anwendungsfälle der Disciplinargerichtsbarkeit (unordentliche Geschäftsführung, unwürdiges Verhalten im Amt) fallen nicht in den Bereich der Ministeranklage. Für diejenigen Zwecke, welchen das Recht der disciplinären Entlassung von Staatsbeamten dient, wird bei den Ministern in der Regel schon die freie Entlassungsbefugnis des Monarchen ausreichen.

Die Ministeranklage ist eine aufserordentliche Mafsregel, welche die Aufgabe hat, die Minister wegen vorsätzlicher widerrechtlicher Eingriffe in den objektiven Rechtszustand[19] zur Verantwortung zu ziehen. Sie tritt ein bei Verfassungsverletzungen und Gesetzesverletzungen, welche die Minister in Ausübung von Verwaltungsbefugnissen oder der Verordnungsgewalt begehen. Sie hat den Charakter eines Strafverfahrens, aber nicht den eines ordentlichen Strafverfahrens zur Verfolgung gemeiner Verbrechen, sondern den eines besonderen staatsrechtlichen Strafverfahrens, das der Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes zu dienen bestimmt ist. Demgemäfs lautet auch das Urteil auf Strafe, aber nicht auf eine Strafe, welche dem gewöhnlichen Strafsystem angehört, sondern auf eine, welche in der besonderen staatsrechtlichen Stellung des Ministers ihre Begründung findet[20]. Diese staatsrechtliche Seite der Ministeranklage ist durch die Reichsjustizgesetze nicht berührt worden. Nur soweit dieselbe ausnahmsweise den Zwecken einer strafprozessualischen Verfolgung, nämlich der Bestrafung von Amts- und gemeinen Verbrechen dient, hat eine Einwirkung stattgefunden. Insbesondere ist die diesbezügliche Zuständigkeit der Staatsgerichtshöfe auf die ordentlichen Gerichte übergegangen[21].

## § 185.

Die näheren Bestimmungen der deutschen Verfassungen und Gesetze über die Ministeranklage sind folgende:

Der Anklage unterliegen regelmäfsig nur die Minister, d. h. diejenigen höchsten Staatsbeamten, welche an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehen und mit dem Recht der Kontrasignatur

---

Vgl. dagegen auch Hauke a. a. O. S. 21 ff.; Ulbrich a. a. O.; Pistorius a. a. O. S. 52 ff., 94 ff.

[19] Übereinstimmend: Pistorius a. a. O. S. 173; Lucz a. a. O. S. 38, 39.

[20] Vgl. auch Pistorius a. a. O. S. 179.

[21] Vgl. darüber Thudichum a. a. O. S. 643 ff.; Pistorius a. a. O. S. 155 ff., die aber beide eine viel zu weitgehende Einwirkung der Reichsjustizgesetzgebung annehmen.

ausgestattet sind, einerlei ob sie den Titel „Minister“ führen oder nicht[1]. Mitunter ist das Anklagerecht auch auf andere Beamte ausgedehnt, welche durch eine selbständige Verfügung Bestimmungen der Verfassung verletzt haben[2].

Ankläger ist da, wo Einkammersystem besteht, der Landtag. In den Staaten mit Zweikammersystem wird zu einer Anklage entweder ein übereinstimmender Beschlufs beider Kammern erfordert[3] oder das Recht derselben steht jeder der beiden Kammern zu[4] oder es ist lediglich der zweiten vorbehalten[5]. Vereinzelt ist auch dem Monarchen das Recht eingeräumt worden, eine Untersuchung gegen einen Minister beim Staatsgerichtshofe anzuordnen[6].

Als Richter fungiert in einigen Staaten das Oberlandesgericht[7], in anderen ein besonderer Staatsgerichtshof, welcher unter vorzugsweiser Berücksichtigung des höheren richterlichen Elementes zur Hälfte vom Monarchen, zur anderen Hälfte vom Landtage besetzt wird[8]. In Baden setzt sich der Staatsgerichtshof aus den Mitgliedern der ersten Kammer und gewissen Kategorieen höherer richterlicher Beamten zusammen, aus denen

---

[1] Preufs. Verf. Art. 61, Bayr. G. vom 4. Juni 1848 Art. 9, Sächs. Verf. § 141, Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a, S.-Weim. R. G. G. 51, Schw.-Sondh. L. G. G. § 57, Schw.-Rud. G. G. § 6, Reufs j. L. St. G. G. §§ 107 u. 108. In Schaumburg-Lippe, wo ein eigentliches Ministerialsystem nicht existiert, erfolgt die Kontrasignatur durch ein Mitglied der Regierung. Dieses übernimmt damit die Verantwortlichkeit und unterliegt der Anklage durch den Landtag (G. vom 2. Jan. 1849 Art. 2, 3).

[2] Württ. Verf. §§ 53 u. 199, S.-Mein. G. G. § 88, S.-Kob.-Gotha St. G. G. § 163, Braunschw. N. L. O. § 108, Old. St. G. G. Art. 208.

[3] Bayr. Verf. Tit. X § 6, Sächs. Verf. § 141, Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821 Art. 4.

[4] Preufs. Verf. Art. 61, Württ. Verf. § 179.

[5] Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a.

[6] Hess. G. vom 5. Juli 1821 Art. 4, Wald. G. vom 4. Juni 1850 Art. 8

[7] Hess. G. vom 5. Juli 1821 Art, 3 u. 5, G. vom 8. Jan. 1824, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 3. Sept. 1878 Art. 6, S.-Mein. G. G. § 88, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 16. Dez. 1878 § 31, S.-Alt. G. G. § 37, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 22. März 1879 § 6, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 171, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 7. April 1879 § 28, Reufs j. L. G. vom 12. Sept. 1879, Schw.-Rud. G. G. § 66, Ausf. G. zum R. G. V. G. vom 1. März 1879 § 6. — In Preufsen sollte als Gericht der oberste Gerichtshof fungieren (Verf. Art. 61), eine Bestimmung, welche bei der jetzigen Gerichtsorganisation keine praktische Anwendung mehr findet. Dasselbe gilt von einer ähnlichen Bestimmung in Waldeck nach dem G. vom 8. Mai 1857 und Schaumburg-Lippe nach dem G. vom 2. Jan. 1849 Art. 3.

[8] Sächs. Verf. §§ 142 und 143, Württ. Verf. §§ 195 u. 196, S.-Weim. R. G. G. §§ 51—53, G. vom 27. März 1878, Braunschw. G. vom 19. März 1850 § 2, Old. St. G. G. Art. 201 Anl. III, G. vom 24. März 1855 Art. 5. — In Bayern wird der Staatsgerichtshof aus dem Präsidenten, den sechs ältesten nicht abgelehnten Räten des obersten Gerichtshofes und zwölf Geschworenen gebildet (G. vom 30. März 1850).

er unter Einräumung eines ausgedehnten Ablehnungsrechtes an die Parteien durch das Los gebildet wird[9].

Das Verfahren ist regelmäſsig ein öffentlich-mündliches und kontradiktorisches, in welchem die Anklage durch besondere Bevollmächtigte des Landtages oder der anklagenden Kammer vertreten wird[10].

Rechtsmittel gegen das Urteil sind entweder ganz ausgeschlossen oder es werden höchstens Revision, d. h. Antrag auf nochmalige Untersuchung durch dasselbe Gericht, oder Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zugelassen. Nur sehr vereinzelt sind alle Rechtsmittel des Strafprozesses vorbehalten[11].

Das Begnadigungsrecht des Monarchen darf gegenüber einem verurteilten Staatsminister nach den meisten Verfassungen entweder gar nicht oder nur mit Zustimmung des Landtages bezw. der anklagenden Kammer in Anwendung gebracht werden[12]. Insoweit das Urteil auf Amtsverlust und Unfähigkeit zur Wiederanstellung lautet, hat die Begnadigung die Bedeutung, eine Wiederanstellung zu ermöglichen. Eine solche ist jedoch in einzelnen Staaten auch dann gestattet, wenn das verurteilende Erkenntnis einen ausdrücklichen Vorbehalt in dieser Beziehung enthält[13].

## § 186.

Im Deutschen Reiche ist der Reichskanzler der einzige Beamte, welcher eine den Ministern der Einzelstaaten analoge Stellung einnimmt und einer entprechenden Verantwortlichkeit unterliegt. Diese Verantwortlichkeit hat in Bezug auf die von

---

[9] Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67b' G., das Verfahren bei Ministeranklagen betr., vom 11. Dez. 1869 §§ 7—15, Einf. G. zu den Reichsjustizgesetzen vom 3. März 1879 § 7.

[10] Bayr. G. vom 4. Juni 1848 Art. 11, G. vom 30. März 1850, Sächs. Verf. §§ 146 u. 147, G., das Verfahren in den an den Staatsgerichtshof gelangenden Sachen betr., vom 3. Febr. 1838, Württ. Verf. §§ 199—202. Bad. G. vom 11. Dez. 1869 §§ 16 ff., G. vom 3. März 1879 § 71, S.-Weim. G. über die Erhebung von Anklagen gegen Minister und das dabei einzuhaltende Verfahren vom 22. Okt. 1850, S.-Kob.Goth. St. G. G. § 171, Braunschw. N. L. O. § 110, Old. G. vom 24. März 1855 Art. 8—16.

[11] Gar keine Rechtsmittel gestatten: das Bayr. G. vom 30. März 1850 Art. 20, Bad. G. vom 11. Dez. 1869 § 23, S.-Weim. G. vom 22. Okt. 1850 § 23, Revision: die Sächs. Verf. § 149 und das Old. St. G. G. Anl. III §§ 20 u. 21, weitere Verteidigung mit Versendung der Akten an eine Juristenfakultät das Schaumb.-Lipp. G. vom 2 Jan. 1849 Art. 6, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand: die Braunschw. N. L. O. § 110, Revision und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand: die Württ. Verf. § 204 und das Hess. G. vom 5. Juni 1821 Art. 6 u. 7, alle strafprozessualischen Rechtsmittel: das Schw.-Rud. G. G. § 8 und Reuſs j. L. St. G. G. § 114.

[12] Preuſs. Verf. Art. 49, Bayr. G. vom 4. Juni 1848 Art. 12, Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. II § 67a, S.-Weim. R. G. G. § 59, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 176, Braunschw. N. L. O. § 111, Schw.-Sondh. L. G. G. § 57, Reuſs j. L. St. G. G. § 116, Schaumb.-Lipp. G. vom 2. Jan. 1849 Art. 8, Wald. Verf. § 12, G. vom 4. Juni 1850 Art. 16.

[13] Sächs. Verf. § 150, Württ. Verf. § 205, Reuſs j. L. St. G. G. § 116.

ihm kontrasignierten kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen eine ausdrückliche reichsverfassungsmäfsige Anerkennung gefunden [1], umfafst jedoch selbstverständlich auch die eigenen Handlungen des Reichskanzlers. Dem Reichskanzler stehen die auf Grund des Reichsgesetzes vom 18. März 1878 für ihn ernannten Stellvertreter gleich. Die Verantwortlichkeit ist grundsätzlich als eine rechtliche anzusehen; sie erstreckt sich darauf, dafs die vom Reichskanzler ausgehenden oder kontrasignierten Akte der Reichsverfassung, den Reichsgesetzen und auf den Gebieten, auf welchen der Bundesrat Kompetenz besitzt, den Verordnungen und Beschlüssen des Bundesrates entsprechen. Doch fehlt es in Ermangelung näherer gesetzlicher Feststellung an jedem Mittel, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen. Der Reichskanzler und seine Stellvertreter tragen aber aufserdem kraft ihrer ministeriellen Stellung eine politische Verantwortlichkeit und haben in Ausflufs derselben die Zweckmäfsigkeit der Regierungsmafsregeln vor dem Reichstage zu vertreten [2].

Für die Beschlüsse des Bundesrates sind die Mitglieder desselben nicht verantwortlich, da sie als Vertreter der einzelnen deutschen Regierungen nach Instruktionen stimmen. Auch die Landesminister, welche die Instruktionen der Bundesratsbevollmächtigten erteilen oder kontrasignieren, tragen dafür keinerlei rechtliche Verantwortlichkeit. Denn für die Annahme einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage bietet die Reichsverfassung keinerlei Anhalt dar, und gegenüber dem Landtage des betreffenden Einzelstaates ist der Minister nur für die Beobachtung der Landesverfassung und Landesgesetze verantwortlich. Diese bilden aber für Mafsregeln der Reichsgesetzgebung und Reichsverwaltung, welche allein Gegenstand von Bundesratsbeschlüssen sein können, keinerlei Schranke [3]. Nur beim Ver-

[1] R. Verf. Art. 17.

[2] Die Behauptung vieler Schriftsteller (v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 42 S. 295; R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 395; Laband, Staatsrecht Bd. I § 40 S. 338; Pistorius a. a. O. S. 203), dafs die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers lediglich eine politische sei, ist daher thatsächlich allerdings richtig. Daraus folgt aber nicht, dafs Art. 17 der Reichsverfassung auch grundsätzlich nur von einer politischen Verantwortlichkeit verstanden werden mufs. Übereinstimmend: Abg. Dr. Haenel in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878 (Sten. Ber. S. 407); H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 289 S. 93; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 312; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 28 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 258. — Die Frage ist allerdings kaum von praktischer Bedeutung.

[3] Gegen die Annahme einer politischen Verantwortlichkeit der Landesminister gegenüber den Landtagen ist nichts einzuwenden, insofern man darunter lediglich die Befugnis der letzteren versteht, die Instruktionen für die Bundesratsvertreter zum Gegenstand politischer Kritik zu machen. In diesem Sinne sind auch die Äuſserungen des Grafen Bismarck, der Abgeordneten v. Bennigsen und v. Sybel im verfassungsberatenden Reichstage (Sten. Ber. S. 397—399) und Lasker in der ersten Sitzungs-

zicht auf Reservatrechte ist, soweit eine Mitwirkung des Landtages erfordert wird, auch eine rechtliche Verantwortlickeit der Landesminister in Bezug auf die Einholung derselben begründet[4]. — Da aber der Bundesrat eine unmittelbare Exekutive nicht besitzt, so bedürfen alle seine Beschlüsse zu ihrer thatsächlichen Ausführung noch einer weiteren Thätigkeit des Kaisers und Reichskanzlers. Für die in Ausübung dieser Funktionen erlassenen Verfügungen trägt letzterer die Verantwortlichkeit. Er ist nicht in der Lage, sich zur Befreiung von derselben darauf zu berufen, dafs er kraft eines Bundesratsbeschlusses handelte, da ihn die Verpflichtung zur Folgeleistung gegenüber Bundesratsbeschlüssen nicht von der Beobachtung der Reichsverfassung und Reichsgesetze befreit[5].

---

periode des ordentlichen norddeutschen Reichstages (Sten. Ber. S. 135) aufzufassen. Für eine blofs politische und gegen eine rechtliche Verantwortlichkeit: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 22 S. 203, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 157 S. 360 ff.; Riedel S. 26; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 76; gegen die Annahme einer rechtlichen Verantwortlichkeit aufserdem: Hiersemenzel T. I S. 71 ff., T. II S. 297 ff.; Thudichum, Verfassungsrecht S. 115 ff., Annalen a. a. O. S. 645; Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 221 ff.; Preufs in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XLV S. 435. Für rechtliche Verantwortlichkeit der Landesminister: R. v. Mohl S. 277 N. 1; Grotefend § 754; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 265; John a. a. O. S. 779; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 82 ff. Für Verantwortlichkeit der Landesminister ohne Unterscheidung von rechtlicher und politischer: Triepel, Interregnum S. 102. — Laband, Staatsrecht Bd. I § 10 S. 90 ff. und in Marquardsens Handbuch S. 22 nimmt allgemein eine politische Verantwortlichkeit und eine rechtliche insoweit an, als dieselbe durch die speciellen Gesetze des betreffenden Staates begründet wird; ebenso Pistorius a. a. O. S. 197 ff. Beide berufen sich (Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 91 N. 3; Pistorius a. a. O. S. 197), ebenso wie v. Sarwey a. a. O., namentlich auf das badische Ministerverantwortlichkeitsgesetz, nach welchem auch eine schwere Gefährdung der Wohlfahrt und Sicherheit des Staates Gegenstand der Ministeranklage werden kann. Bei Instruktionen für den Bundesrat haben aber die Regierungen in erster Linie die Interessen des Reiches zu berücksichtigen, und nichts darf sie hindern, Beschlüssen zuzustimmen, welche für das Reich als notwendig und wünschenswert erscheinen, auch wenn sie dem Einzelstaat zum Nachteil gereichen. Pistorius a. a. O. S. 198 erwähnt aufserdem noch die württembergische Verfassung, welche auf Umsturz der Landesverfassung gerichtete Unternehmungen der Ministeranklage unterwirft. Eine solche Unternehmung kann aber wohl kaum den Inhalt einer Instruktion für einen Bundesratsbevollmächtigten bilden. Jedenfalls würde eine Abänderung von Bestimmungen der württembergischen Verfassung durch Reichsgesetz nicht als ein Umsturz derselben betrachtet werden können.

[4] Übereinstimmend: Haenel a. a. O. S. 222 ff.

[5] Übereinstimmend: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 42 S. 299 ff. — Anderer Ansicht: Thudichum, Verfassungsrecht S. 117 N. 3, Annalen a. a. O. S. 671; Seydel zu Art. 17 Nr. III, welche jede Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Handlungen, die er in Gemäfsheit eines Bundesratsbeschlusses vornimmt, in Abrede stellen; ebenso Zorn, Annalen 1885 S. 317 ff.; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 33.

In elsaſs-lothringischen Angelegenheiten tragen der Statthalter und der Staatssekretär eine dem Reichskanzler analoge Verantwortlichkeit: ersterer für diejenigen Anordnungen und Verfügungen, welche als Ausfluſs der ihm kraft seines Amtes zustehenden Befugnisse erscheinen, und für die von ihm kontrasignierten kaiserlichen Erlasse, dagegen nicht für diejenigen Akte, welche er in Ausübung ihm übertragener kaiserlicher Befugnisse vornimmt, letzterer sowohl für seine eigenen Amtshandlungen als für die von ihm kontrasignierten Akte des Statthalters [6]. Diese Verantwortlichkeit besteht jedoch nur gegenüber dem Reichstage, nicht gegenüber dem Landesausschuſs [7].

### VI. Die Verwaltungsexekution.

### § 187.

Die Verwaltungsbehörden haben nicht nur das Recht der Entscheidung und Verfügung, sondern auch die Befugnis, ihre Maſsregeln mit Anwendung von Zwangsmitteln durchzusetzen (Verwaltungsexekution).

Die Exekutionsbefugnis äuſsert sich zunächst in dem Recht der Finanzbehörden, öffentliche Abgaben auf dem Verwaltungswege beizutreiben. Diese Befugnis ist denselben in fast allen deutschen Staaten beigelegt worden [1]. Nur zur Subhastation der Grundstücke wird in der Regel eine Mitwirkung der Gerichte erfordert.

Die Exekutionsbefugnis zeigt sich ferner in dem Zwangsrecht der Polizeibehörden. Letztere können diejenigen Handlungen, welche der dazu Verpflichtete nicht vornimmt, durch einen Dritten ausführen lassen und den Kostenbetrag exekutivisch beitreiben. Sie dürfen ferner Strafen bis zu einem bestimmten Betrage androhen, um den Säumigen zur Vornahme einer Handlung zu nötigen, und dieselben im Ungehorsamsfalle vollstrecken lassen. Sie sind endlich zur Anwendung unmittelbaren physischen Zwanges berechtigt, wenn eine getroffene Anordnung ohne solchen nicht durchführbar ist [2].

Als das äuſserste Zwangsmittel erscheint die Anwendung von Waffengewalt, welche gesetzlich genau begrenzt ist. Dieselbe

---

[6] R. G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaſs-Lothringens, vom 4. Juli 1879 §§ 2 u. 4.

[7] Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. I § 68 S. 711 ff. Übereinstimmend: Leoni, Öffentliches Recht von Elsaſs-Lothringen Bd. I S. 57, 71; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung von Elsaſs-Lothringen S. 62.

[1] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 17 S. 66 N. 2.

[2] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 20 S. 83 N. 32.

steht nur dem Gendarmeriecorps und aufserdem etwa noch den Forst- und Grenzbeamten, sowie dem für polizeiliche Zwecke requirierten Militär unter bestimmten Voraussetzungen zu[3].

## Zweites Kapitel.

## Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten[1].

### Einleitung.

### § 188.

Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten ist wesentlich Sache des Reiches. Doch können die Einzelstaaten einen völkerrechtlichen Verkehr untereinander und mit fremden Mächten unterhalten, sie haben innerhalb eines beschränkten Bereiches Befugnisse völkerrechtlicher Vertragsschliefsung[2]; für sie gehören aufserdem die Beziehungen zum Reiche zu den auswärtigen Angelegenheiten.

---

[3] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 17 S. 68 N. 6—9.

[1] (Zöpfl,) Das Zustimmungsrecht der Landstände zu staatsrechtlichen Verträgen, Freiburg 1860; E. Meier, Über den Abschlufs von Staatsverträgen, Leipzig 1874. Diese Schrift enthält als Anhang den Abdruck eines Gutachtens von Gneist über die Auslegung des Art. 48 der preufsischen Verfassung, welches dieser als Berichterstatter der Petitionskommission des preufsischen Abgeordnetenhauses erstattet hat. F. Thudichum, Die Leitung der auswärtigen Politik des Reiches, Jahrbuch für Gesetzgebung etc. des Deutschen Reiches Bd. IV S. 323 ff.; F. Gorius, Das Vertragsrecht des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 759 ff., 1875 S. 531 ff.; J. Unger, Über die Gültigkeit von Staatsverträgen, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VI S. 349 ff.; Ph. Zorn, Die deutschen Staatsverträge, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 1 ff.; G. Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880; M. Proebst, Der Abschlufs völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 421 ff.; H. Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrrechtlicher Verträge, mit besonderer Berücksichtigung der Stellung im Reiche, Erlangen 1882; G. Prestele, Die Lehre vom Abschlufs völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, München 1882; A. Leoni, Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Verträge in Verfassungsstaaten, im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 498 ff.; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. Br. 1887; E. Seligman, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag, T. II: Abschlufs und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg i. Br. 1890; Stoerk, Art. „Staatsverträge" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. II S. 516 ff.; F. Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XX S. 120 ff.; F. Wegmann, Die Ratifikation von Staatsverträgen, Berlin 1892.

[2] Vgl. §§ 80 u. 81 S. 217, 220.

### 1. Die auswärtige Verwaltung der Einzelstaaten.

§ 189.

Die Befugnisse der auswärtigen Verwaltung liegen naturgemäfs in den Händen des Staatsoberhauptes, also in den monarchisch regierten deutschen Staaten in denen des Monarchen, in den Freien Städten in denen des Senates. Als weitere Organe der auswärtigen Verwaltung fungieren die Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten und die Gesandten. Monarchen und Senate haben als Ausflufs ihrer auswärtigen Befugnisse das Recht, Gesandte zu schicken und zu empfangen und solche Verträge mit fremden Staaten abzuschliefsen, welche im Bereiche der Kompetenz der Einzelstaaten gelegen sind. Es unterliegen jedoch einzelne Staatsverträge und gewisse andere völkerrechtliche Akte der Genehmigung der Landtage und Bürgerschaften.

1. Bei Staatsverträgen ist die völkerrechtliche und die staatsrechtliche Seite zu unterscheiden.

Die völkerrechtliche Seite der Staatsverträge betrifft das Verhältnis der kontrahierenden Staaten zu einander. Die völkerrechtliche Verpflichtung, einen Vertrag zu erfüllen, entsteht durch den Abschlufs desselben. Bei diesem Abschlufs sind in der Regel zwei Stadien zu unterscheiden: die vorläufige Vereinbarung unter den Bevollmächtigten der betreffenden Staaten und die Ratifikation durch die zur völkerrechtlichen Vertretung derselben berufenen Organe. Letztere ist der rechtlich entscheidende Akt. Bis zur Ratifikation liegen nur Punktationen vor; erst mit dieser entsteht der Vertrag. Die Frage, welches Organ die Befugnis besitzt, einen Staat völkerrechtlich zu verpflichten, also Verträge für denselben abzuschliefsen, ist keine völkerrechtliche, sondern eine staatsrechtliche Frage; sie kann nicht nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, sondern nur nach dem Staatsrecht des fraglichen Staates entschieden werden[1]. Im absoluten Staate

---

[1] In diesem Punkte stimmen alle völkerrechtlichen Schriftsteller überein. Vgl. die ausführlichen Nachweisungen bei E. Meier a. a. O. S. 91 ff. Übereinstimmend auch: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 61 S. 604 ff., in Marquardsens Handbuch S. 118; Proebst a. a. O. S. 265 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 342; W. Kaufmann, Die Rechtskraft des internationalen Rechtes, Stuttgart 1899, S. 31 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. 236 ff. Dagegen hat Tezner a. a. O. S. 123 ff. die Ansicht aufgestellt, dafs nach völkerrechtlichen Grundsätzen die vorbehaltslose Ratifikation durch das Staatsoberhaupt den Staat völkerrechtlich verpflichte. Ihm ist Heilborn, System des Völkerrechtes S. 143 ff. beigetreten. Ähnlich auch v. Liszt, Völkerr. § 21 S. 114. Dieser Auffassung steht jedoch die durchaus konstante Lehre aller hervorragenden völkerrechtlichen Schriftsteller seit Hugo Grotius entgegen, welche nicht, wie Tezner a. a. O. S. 126 behauptet, lediglich unverbindliches „Juristenrecht“ ist, sondern die Bezeugung eines anerkannten Gewohnheitsrechtes enthält. Der Versuch, aus der völkerrechtlichen Praxis das gegenteilige Prinzip nachzuweisen (a. a. O. S. 131 ff.), ist durchaus unzulänglich. Auch

steht die Befugnis selbstverständlich dem Monarchen zu; im konstitutionellen Staate ist dabei eine Mitwirkung der Volksvertretung denkbar.

Der völkerrechtlichen steht die staatsrechtliche Seite der Staatsverträge gegenüber. Bei dieser handelt es sich um die Geltung, welche der Staatsvertrag im Innern des Staates, also für die Behörden und Unterthanen desselben besitzt. Die staatsrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages wird durch den Abschlufs desselben noch nicht begründet, sondern erst durch Einführung seitens der betreffenden Staatsgewalt[2]. Diese Einführung kann nun aber entweder so erfolgen, dafs die verbindlichen Vorschriften, welche der Vertrag enthält, durch ein besonderes Gesetz festgestellt werden, oder so, dafs dem Vertrage durch Publikation in der Gesetzsammlung unmittelbare gesetzliche Kraft beigelegt wird. Das Recht der Einführung von Staatsverträgen steht im absoluten Staat selbstverständlich ebenfalls dem Monarchen zu. In konstitutionellen Staaten ist dagegen für die Ein- und Durchführung der Staatsverträge eine Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich, wenn der betreffende Vertrag entweder finanzielle

---

das Argument Heilborns, dafs nur das Staatsoberhaupt dem andern Staate gegenüber Willenserklärungen abgebe, erscheint nicht durchschlagend. Denn, wie aus den vom Verf. selbst mitgeteilten Beispielen hervorgeht, sind bei der Abgabe von Willenserklärungen, d. h. bei der Ratifikation der Verträge, unter Umständen noch andere Organe als das Staatsoberhaupt beteiligt. Der Verf. erklärt sogar ausdrücklich (a. a. O. S. 145), die Möglichkeit sei nicht ausgeschlossen, dafs ein Parlament völkerrechtliches Staatshaupt werde. Demnach entscheidet also doch das Staatsrecht und nicht das Völkerrecht.

[2] Zorn, Deutsche Staatsverträge a. a. O., und Annalen 1889 S. 374 ff., von der unrichtigen Auffassung ausgehend, dafs es kein Völkerrecht, sondern nur ein äufseres Staatsrecht giebt, verwirft die Unterscheidung der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Seite der Staatsverträge vollständig. Er nimmt an, dafs die Verträge auch gegenüber den Unterthanen verbindliche Kraft durch die Ratifikation erhalten, obwohl letztere nur ein Akt gegenüber dem anderen Kontrahenten, nicht gegenüber den Unterthanen ist. Von ähnlichen Anschauungen geht die Behauptung Staatsr. Bd. I S. 497 ff. aus, dafs die Staatsverträge gar keinen juristischen Charakter hätten. Vgl. dagegen auch Jellinek, Staatenverträge S. 55; Laband, Staatsr. Bd. I § 60 S. 604 N. 1. — Von einem ganz anderen Standpunkte aus behauptet W. Kaufmann, Rechtskraft des internationalen Rechtes S. 30, dafs durch Staatsverträge unmittelbare Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen begründet würden, weil das durch dieselben geschaffene objektive Recht die Unterthanen direkt verpflichte. Diese Auffassung ist deshalb nicht zutreffend, weil die Begründung derartiger Pflichten eine Ausübung von Herrschaftsrechten voraussetzt, welche nur dem eigenen Staate über seine Unterthanen zusteht. Wenn einzelne richterliche Erkenntnisse Bestimmungen von Staatsverträgen als unmittelbar anwendbares Recht behandeln, so liegt denselben doch stets die Auffassung zu Grunde, dafs dieses Recht in dem betreffenden Staate kraft des Willens der in ihm herrschenden Staatsgewalt gilt. Deshalb können auch, wie im Gegensatz zu Kaufmann a. a. O. S. 71 ff. und in Übereinstimmung mit der herrschenden Praxis behauptet werden mufs, Staatenverträge durch spätere Gesetze geändert werden. Ein solches Verfahren ist zwar völkerrechtlich unzulässig, aber staatsrechtlich möglich. Vgl. auch Triepel a. a. O. S. 131 ff.

Ausgaben notwendig macht oder Änderungen im Rechtszustand des betreffenden Landes bewirkt. Die Zustimmung der Volksvertretung kann entweder in der Art eingeholt werden, daſs derselben eine zur Ausführung des Vertrages notwendige Gesetzes- bezw. Budgetvorlage unterbreitet, oder in der Art, daſs ihr der Vertrag selbst zur Genehmigung vorgelegt wird [3].

Die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten zerfallen hinsichtlich der von ihnen geforderten Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen in zwei Gruppen.

a) Ein Teil der Verfassungen monarchisch regierter Staaten enthält über die Mitwirkung der Landtage bei Staatsverträgen keine Bestimmungen. In diesen ist der Monarch befugt, den Staat völkerrechtlich zu verpflichten; er bedarf dazu keiner Genehmigung des Landtages [4]. Dagegen wird eine solche Mitwirkung dann erforderlich, wenn zur Ausführung des Vertrages im Innern des Staates entweder gesetzgeberische Anordnungen oder budgetmäſsige Bewilligungen sich als notwendig herausstellen. Die Zustimmung des Landtages kann entweder dadurch eingeholt werden, daſs ihm der Vertrag selbst zur Genehmigung unterbreitet oder daſs ihm eine zur Ausführung desselben bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage zur Beschluſsfassung vorgelegt wird.

b) Die Verfassungen anderer monarchisch regierter Staaten und die Verfassungen der Freien Städte verlangen dagegen für gewisse völkerrechtliche Verträge die Genehmigung des Landtages bezw. der Bürgerschaft [5]. Als solche werden namentlich Handelsverträge und Verträge, in denen es sich um Übernahme von Lasten auf den Staat, um Veräuſserung von Staatseigentum und dergleichen handelt, aufgeführt [6]. Die Frage, welche

---

[3] Die erste Form des Verfahrens ist in England die allein übliche. Das englische Parlament kennt, wie Gneist (a. a. O. S. 341) mit Recht hervorhebt, keine Geschäftsform, in welcher die Zustimmung zu Staatsverträgen zu erteilen wäre.

[4] Dies gilt namentlich auch für das Königreich Sachsen, dessen Verfassung über die Genehmigung der Staatsverträge durch den Landtag keinerlei Vorschriften enthält. Die entgegengesetzte Ansicht von Opitz, Sächsisches Staatsrecht Bd. I S. 169 ist ohne jeden Anhalt.

[5] Preuſs. Verf. Art. 48, Württ. Verf. Art. 85, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 128, Old. St. G. G. Art. 6, Anh. L. O. § 19, Schw.-Sondh. L. G. G. § 42, Reuſs j. L. St. G. G. § 70, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 9, Wald. Verf. § 11, Lüb. Verf. Art. 50, Hamb. Verf. Art. 62, Brem. Verf. §§ 57 u. 58.

[6] Die preuſs. Verf. Art. 48 erfordert die Zustimmung der Kammern zu Verträgen, „sofern es Handelsverträge sind oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden“. Darunter sind finanzielle Lasten und solche Pflichten, welche verfassungsmäſsig nur durch Gesetze begründet werden können, zu verstehen. Vgl. Gneist a. a. O. S. 362; E. Meier a. a. O. S. 234; Proebst a. a. O. S. 326 ff.; Tinsch a. a. O. S. 17; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 571. Eine weitergehende Interpretation versucht v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 127 S. 686 ff. Friedensverträge bedürfen nach der unzweideutigen Bestimmung der preuſs. Verf. keiner Zustimmung der Kammern. E. Meier a. a. O. S. 238 ff.; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 129 S. 707; Proebst a. a. O. S. 318.

Bedeutung diese Genehmigung hat, kann nur nach Maſsgabe der einzelnen Verfassungsvorschriften für jeden Staat speciell beantwortet werden. Die meisten der in Frage kommenden Verfassungen sind so aufzufassen, daſs von der Zustimmung der Vertretung lediglich die staatsrechtliche Wirksamkeit des Vertrages abhängig sein soll[7]. Das Staatsoberhaupt besitzt die Befugnis, den Staat völkerrechtlich zu verpflichten. Die parlamentarische Genehmigung wird nur zur Einführung des Vertrages im Innern des Staates erfordert[8]. Die völkerrechtliche Gültigkeit desselben ist von dieser Genehmigung unabhängig[9]. Aber in den hier erwähnten Ländern genügt es nicht, den repräsentativen Körper-

---

[7] Nur die angeführten Bestimmungen der Koburg-Gothaer, Lübecker und Hamburger Verfassungen fordern Genehmigung des Landtages bezw. der Bürgerschaften als Voraussetzung für die völkerrechtliche Legitimation zum Abschluſs des Vertrages.

[8] Die Frage ist namentlich mit Rücksicht auf Art. 48 der preuſsischen Verfassung erörtert worden. Übereinstimmend: Gneist a. a. O.; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 127 S. 693 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. I § 61 S. 607 N. 1; Kloeppel in den Preuſsischen Jahrbüchern Bd. LII S. 294 ff. Gegen diese Ansicht kann nicht eingewendet werden, daſs die Gültigkeit eines Vertrages sich nicht spalten lasse, derselbe nicht nach auſsen gültig, nach innen ungültig sein könne. Denn im Innern des Staates gilt der Vertrag nicht als Vertrag, sondern als Gesetz.

[9] Die Ansicht, daſs die Bestimmungen des Art. 48 der preuſsischen Verfassung völkerrechtliche Bedeutung hätten, wird namentlich von E. Meier a. a. O. S. 213 ff. vertreten, dem sich H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht § 271; Proebst a. a. O. S. 323 ff.; Tinsch a. a. O. S. 9 ff.; Prestele a. a. O. S. 80 ff.; Leoni a. a. O. S. 504 ff.; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. III S. 22 ff.; v. Melle in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. III S. 198; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 571, angeschlossen haben. Mit Recht macht ersterer geltend, daſs die Frage nicht nach völkerrechtlichen Grundsätzen oder nach Prinzipien des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes, sondern nur auf Grund einer Interpretation des Art. 48 entschieden werden könne. Aber die von ihm selbst gebrachte Interpretation erscheint nicht überzeugend. Für Württemberg wird die Meinung, daſs die Zustimmung der Ständeversammlung ein wesentliches Erfordernis der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge sei, von v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 92 ff., und Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 182 vertreten. Proebst a. a. O. S. 320 ff. und Prestele a. a. O. S. 80 ff. legen den Bestimmungen aller deutschen Verfassungen völkerrechtliche Bedeutung bei. Eine völkerrechtliche Bedeutung der betreffenden Bestimmungen nehmen auch diejenigen Schriftsteller an, welche einem ohne Zustimmung der Vertretung abgeschlossenen Vertrage nur bedingte Gültigkeit zuschreiben und erst die nachfolgende parlamentarische Beschluſsfassung über die völkerrechtliche Verbindlichkeit definitiv entscheiden lassen. So Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 345 ff.; Brie im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV S. 40 ff.; Seligmann a. a. O. S. 40, 146 ff., 301; Wegmann a. a. O. S. 68 ff. Zu dieser Gruppe gehört auch Unger, der in der in § 188 N. 1 angeführten Abhandlung folgende Theorie aufstellt. Der Vertrag sei vor Genehmigung durch die Volksvertretung relativ ungültig, durch die Genehmigung werde er definitiv gültig, durch die Ablehnung definitiv ungültig. Diese Ansicht wird aber weder durch die unzutreffende privatrechtliche Analogie der Rechtsgeschäfte handlungsunfähiger Personen, auf welche der Verfasser sich beruft, noch durch die Bestimmungen der deutschen Verfassungen gerechtfertigt.

schaften eine zur Ausführung des Vertrages bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage zu unterbreiten; Landtag und Bürgerschaft haben Anspruch darauf, daſs ihnen der Vertrag selbst zur Genehmigung vorgelegt wird. Diese Vorlegung muſs vor der Ratifikation erfolgen, weil das Staatsoberhaupt die völkerrechtliche Verpflichtung für den Staat erst dann sicher übernehmen kann, wenn die Möglichkeit, den Vertrag staatsrechtlich in Wirksamkeit zu setzen, endgültig feststeht[10]. Übrigens muſs die Volksvertretung auch mit solchen Verträgen befaſst werden, deren Vorlegung durch die Verfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, wenn dieselben ihrem Inhalte nach in den Wirkungskreis der gesetzgebenden Organe gehören. In diesem Falle steht es aber im Belieben der Regierung, ob sie den repräsentativen Körperschaften den Vertrag selbst oder eine zu seiner Ausführung bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage unterbreiten will.

Staatsverträge müssen, um für die Unterthanen verbindlich zu sein, publiziert werden. Korrekterweise sollte jedem Vertrage ein besonderes Einführungsgesetz oder eine Einführungsverordnung hinzugefügt werden, welche demselben verbindliche Kraft verleiht. Diese Form ist in mehreren deutschen und auſserdeutschen Staaten üblich, in anderen begnügt man sich mit einer einfachen Bekanntmachung des Vertrages im Gesetzblatt. Letztere Praxis besteht auch in Preuſsen. Der auf diese Weise eingeführte Vertrag hat die Kraft eines Gesetzes. Die mit Gesetzeskraft ausgestatteten Vorschriften, welche den Inhalt des Vertrages bilden, gelten aber selbstverständlich nur so lange, wie der Vertrag selbst besteht. Sie werden hinfällig, wenn der Vertrag erlischt. Insbesondere hat das Staatsoberhaupt oder das zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates berufene Organ kraft seiner völkerrechtlichen Befugnisse die Möglichkeit, dieselben durch Kündigung des Vertrages zu beseitigen[11].

2. Auſser den Staatsverträgen bedürfen noch einige andere völkerrechtliche Akte der Genehmigung des Landtages, na-

---

[10] Vgl. Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 627; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 115. Am klarsten tritt dieser Grundsatz in der Formulierung hervor, wie sie die württembergische, anhaltische und reuſsische Verfassung enthalten. Aber auch die Praxis der andern deutschen Staaten entspricht demselben. Dagegen wird das englische Parlament mit völkerrechtlichen Verträgen immer erst nach geschehener Ratifikation befaſst. Vgl. E. Meier a. a. O. S. 116 ff.

[11] Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz im Archiv für öffentl. Recht Bd. XII S. 141 ff. behandelt die Staatsverträge als eine besondere Art von Gesetzen, die sog. Vertragsgesetze, für deren Entstehung und Aufhebung Grundsätze gelten sollen, welche von den für gewöhnliche Gesetze maſsgebenden abweichen. Diese Auffassung ist nicht zutreffend. Die Verträge sind keine besondere Art von Gesetzen, sondern bleiben, auch wenn sie im Staate eingeführt sind, doch immer Verträge. Sie haben nur infolge der Genehmigung der gesetzgebenden Organe die Kraft und Verbindlichkeit von Gesetzen.

mentlich Gebietsveränderungen[12] und Übernahme der Regierung eines fremden Staates durch den Monarchen[13]. Völkerrechtliche Veränderungen dieser Art können entweder durch Verträge oder auf anderem Wege (durch Eroberung, Erbanfall u. s. w.) vor sich gehen. Im ersteren Falle ist nicht die Genehmigung des Vertrages durch die Volksvertretung notwendig, es genügt auch der Erlafs eines besonderen Gesetzes, welches dem Inhalt des Vertrages verbindliche Kraft verleiht. Im letzteren Falle ergiebt sich der Weg der Gesetzgebung von selbst als der für die rechtliche Anerkennung der betreffenden Thatsachen einzig mögliche[14].

Wo der Monarch in Ausübung seiner völkerrechtlichen Befugnisse handelnd auftritt, da erscheint er als Repräsentant seines Staates. Daraus folgt, dafs alle Gebietserwerbungen, welche der Monarch kraft eines völkerrechtlichen Titels macht, nicht ihm persönlich, sondern dem Staate zufallen[15].

### 2. Die auswärtige Verwaltung des Deutschen Reiches.

### § 190.

1. Die völkerrechtliche Vertretung des Deutschen Reiches steht dem Kaiser zu. Dieser hat im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schliefsen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen[1]. Unter ihm steht das gesamte Konsulats-

---

[12] Preufs. Verf. Art. 2, Sächs. Verf. § 2, Württemb. Verf. § 85, S.-Weim. R. G. G. § 4 Nr. 7, S.-Mein. G., betr. die Zuständigkeit bei Veränderung der Landes- und der Kreisgrenzen, vom 13. Jan. 1894 Art. 1, Braunschw. N. L. O. § 1, Anh. L. O. § 19, Old. St. G. G. Art. 3, Reufs ä. L. Verf. § 2, Reufs j. L. St. G. G. § 4, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 1, Wald. Verf. § 2. Auch diejenigen Verfassungen, welche das Zustimmungsrecht der Landtage nicht direkt aussprechen, enthalten Festsetzungen über die Unteilbarkeit und Unveräufserlichkeit des Staatsgebietes, welche eine Genehmigung der verfassungsgebenden Faktoren wenigstens dann als notwendig erscheinen lassen, wenn Gebietsabtretungen an einen fremden Staat erfolgen. Über die in dieser Beziehung notwendige Mitwirkung der Reichsgewalt vgl. § 164 S. 530 ff.

[13] Preufs. Verf. Art. 55: „Ohne Einwilligung der Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein". Die Bestimmung bezieht sich, wie aus der Entstehungsgeschichte des Artikels hervorgeht, lediglich auf aufserdeutsche Staaten. Vgl. v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 37 S. 162 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 135; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 37; Schwartz, Preufsische Verfassungsurk. S. 158.

[14] Für beide Fälle bilden die preufsischen Einverleibungen des Jahres 1866 Beispiele dar: für den ersteren die Schleswig-Holsteins, sowie der abgetretenen bayrischen und hessischen Gebietsteile, für den letzteren die von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt.

[15] H. A. Zachariä Bd. II § 241 S. 600; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 33 S. 114; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 37. Württ. Verf. § 2.

[1] R. Verf. Art. 11 Abs. 1.

wesen[2]. Für die Bearbeitung der auswärtigen Angelegenheiten dient das Auswärtige Amt des Deutschen Reiches, eine dem Reichskanzler untergebene Behörde. Von diesem ressortieren die Gesandten und Konsuln, welchen die diplomatische Vertretung des Reiches bei fremden Staaten obliegt. Die Vertretung der Reichsgesandten soll in Verhinderungsfällen dem bayrischen Gesandten übertragen werden[3]. Diese Bestimmung schliefst eine Vertretung des Reichsgesandten durch ein anderes Mitglied der Reichsgesandtschaft nicht aus; ihre Bedeutung liegt darin, dafs die Vertretung, solange ein dafür geeigneter bayrischer Gesandter existiert, keinem Gesandten eines anderen deutschen Staates übertragen werden darf[4]. Bei Verhandlungen über Handelsverträge mit Österreich und der Schweiz und beim Abschlufs von Post- und Telegraphenverträgen mit aufserdeutschen Staaten sollen Vertreter der benachbarten Staaten zugezogen werden[5].

Der Bundesratsausschufs für die auswärtigen Angelegenheiten besitzt keinerlei aktive Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Politik, sondern dient nur dazu, Mitteilungen der Reichsregierung über den Stand derselben entgegenzunehmen[6].

Zu einer Kriegserklärung im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, ausgenommen den Fall, wo ein Angriff auf das Reichsgebiet oder dessen Küsten erfolgt[7].

2. Über den Abschlufs von Verträgen mit fremden Staaten bestimmt die Reichsverfassung[8]: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschlufs die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich[9]."

---

[2] R. Verf. Art. 56.

[3] Schlufsprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. VII.

[4] Thudichum, Jahrbuch a. a. O. S. 342; Laband, Staatsrecht Bd. II § 71 S. 5. And. Ans.: Seydel, Kommentar zu Art. 11 Nr. IV, der die Vertretung durch den bayrischen Gesandten schon dann für notwendig erachtet, wenn der Gesandte selbst verhindert ist.

[5] Schlufsprotokoll zum Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 Nr. 8, Schlufsprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. XI. Die Behauptung Presteles a. a. O. S. 33, dafs die letztere Bestimmung bei der Feststellung der jetzigen Verfassungsredaktion beseitigt ist, ist nicht zutreffend.

[6] Vgl. § 125 S. 395.

[7] R. Verf. Art. 11 Abs. 2. Ein Angriff auf die Schutzgebiete fällt nicht unter diese Bestimmung.

[8] R. Verf. Art. 11 Abs. 3.

[9] Übereinstimmend: Gneist a. a. O. S. 358; v. Rönne, Verfassungsrecht 1. Aufl. S. 61; Laband, Staatsrecht Bd. I § 61 S. 607 ff., in Marquardsens Handbuch S. 120 ff.; Kloeppel in den Preufsischen Jahrbüchern Bd. LII S. 294 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 429; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 138 ff. Auch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 11 wird diese Auffassung bestätigt. Vgl. darüber Laband a. a. O. S. 616 ff. — And. Ansicht: E. Meier a. a. O. S. 275 ff.;

Die Bedeutung der Bestimmung ist dieselbe wie die der analogen Vorschriften in den Verfassungen der Einzelstaaten. Nicht die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Staatsvertrages gegenüber dem fremden Staate, sondern die staatsrechtliche Gültigkeit desselben innerhalb des Reiches soll von der Annahme durch die gesetzgebenden Organe abhängig sein[10]. Auch die zum Abschlufs erforderliche Zustimmung des Bundesrates bildet keinen Bestandteil der völkerrechtlichen Legitimation des Kaisers[11]. Es besteht nur die staatsrechtliche Verpflichtung des letzteren, sich vor dem Abschlufs, d. h. der Ratifikation, der Zustimmung des Bundesrates zu versichern[12]. Aber auch die Genehmigung des Reichstages ist, den oben entwickelten Grundsätzen gemäfs, vor der Ratifikation einzuholen, um Kollisionen zwischen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit und staatsrechtlichen Vollziehbarkeit des Vertrages zu verhüten[13].

---

R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 303 N. 1; v. Rönne, Staatsr. des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Bd. II § 123 S. 296 ff.; Gorius, Annalen 1874 S. 770 ff.; Proebst a. a. O. S. 292; Tinsch a. a. O. S. 9 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsr. Bd. II S. 90 N. 9; Prestele a. a. O. S. 48 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 361 S. 329 ff.; Leoni a. a. O. S. 504 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 11 Nr. VI und in Bezug auf den Bundesrat Arndt, Kommentar zu Art. 11 Nr. 12, 13.

[10] Die Ansicht von Heilborn im Archiv für öffentl. Recht a. a. O. S. 152 ff., 176 ff., dafs Vertragsgesetze im Reiche der Zustimmung des Kaisers bedürften, ist nicht für richtig zu erachten. Allerdings kann ein Vertrag gesetzliche Gültigkeit im Reiche nur unter Mitwirkung des Kaisers erhalten, weil der Abschlufs desselben durch den Kaiser die notwendige Voraussetzung dafür ist. Bei der Genehmigung durch die gesetzgebenden Organe wirkt aber der Kaiser nicht anders mit als bei sonstigen Akten der Reichsgesetzgebung.

[11] Über das vom Deutschen Reiche bei Ratifikation der Staatsverträge beobachtete Verfahren vgl. Laband a. a. O. S. 620 ff.

[12] Dafs die Zustimmung des Bundesrates vor dem Abschlufs erteilt werden soll, geht schon aus dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung hervor. Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht S. 108; Seydel zu Art. 11 Nr. VI; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 123; Proebst a. a. O. S. 302 ff.; H. Schulze a. a. O. S. 331. Die von E. Meier a. a. O. S. 291 ff. dagegen angeführten Fälle sind nicht entscheidend. Die Zustimmung des Bundesrates ist in denselben allerdings nach stattgehabter Vereinbarung, aber vor der Ratifikation, also vor dem Vertragsabschlusse erfolgt.

[13] Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 627, in Marquardsens Handbuch a. a. O. S. 120; H. Schulze a. a. O. S. 331. — And. Ansicht: v. Rönne, Staatsrecht des Deutsches Reiches a. a. O. S. 297; Gorius, Annalen 1875 S. 537 ff.; Proebst a. a. O. S. 309 ff.; Seydel, Kommentar a. a. O., welche die Vorlage an den Reichstag erst nach erfolgtem Abschlufs für erforderlich halten, letzterer allerdings mit der Einschränkung, dafs der Vertrag dann nur unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Reichstag abgeschlossen werden dürfe. — Die Stellung beider Faktoren bei der Abschliefsung von völkerrechtlichen Verträgen ist demnach allerdings gleichartig und insofern E. Meier a. a. O. S. 291 ff. beizustimmen. Nur ist die Notwendigkeit der vorherigen Zustimmung in Bezug auf den Bundesrat in der Reichsverfassung ausdrücklich ausgesprochen, während dies hinsichtlich des Reichstages nicht der Fall ist.

Die Zustimmung der gesetzgebenden Organe des Reiches wird bei allen denjenigen Verträgen erfordert, welche in den Bereich der Gesetzgebung, d. h. in den Wirkungskreis dieser Organe hineinfallen[14].

Friedensverträge fallen nicht unter die betreffende Vorschrift des Artikels 11[15]. Freilich muſs auch bei diesen eine Mitwirkung der gesetzgebenden Organe eintreten, wenn dieselben Änderungen in der Gesetzgebung oder finanzielle Bewilligungen erfordern. Aber es braucht weder eine Vorlegung des Friedensschlusses im Wortlaut noch eine Vorlegung desselben vor dem Abschluſs stattzufinden. Vielmehr genügt eine nachherige Beteiligung von Bundesrat und Reichstag beim Erlaſs der Ausführungsgesetze[16].

---

[14] E. Meier a. a. O. S. 295; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 608 ff., in Marquardsens Handbuch S. 119; Proebst a. a. O. S. 285 ff.; Tinsch a. a. O. S. 12 ff.; Prestele a. a. O. S. 64 ff.; H. Schulze a. a. O. S. 327; v. Kirchenheim a. a. O. S. 429; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 359; Arndt a. a. O. Nr. 7. Allerdings beschränkt Art. 11 die Mitwirkung der gesetzgebenden Organe auf solche Verträge, welche nach Art. 4 in den Bereich der Gesetzgebung fallen. Die Erwähnung des Art. 4 kann aber weder die Bedeutung haben, einen Unterschied zwischen denjenigen Materien zu machen, welche kraft Art. 4, und solchen, welche kraft anderer verfassungsmäſsiger Bestimmungen als Objekte der Reichsgesetzgebung erscheinen, noch auch alle unter Art. 4 fallenden Gegenstände der Bestimmung des Art. 11 zu unterwerfen, selbst wenn ihre Regelung auf dem Wege kaiserlicher Verordnung zulässig ist. Der Zusatz „nach Art. 4“ erweist sich demnach als völlig bedeutungslos. Über anderweite Ansichten vgl. Proebst a. a. O. S. 282 ff.

[15] Übereinstimmend: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 124 S. 307 ff., Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 129 S. 708; E. Meier a. a. O. S. 305 ff.; Prestele a. a. O. S. 77 ff.; H. Schulze a. a. O. S. 332; v. Kirchenheim a. a. O. S. 434, in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. IV S. 796; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 546; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 136; Sieskind, Bedingungen und Formen, unter denen der Umfang des Reiches erweitert und eingeengt werden kann S. 23. Anderer Ansicht: Hiersemenzel zu Art. 11 Nr. II 6; Thudichum, Verfassungsrecht S. 93, 254; Westerkamp S. 43; Seydel zu Art. 11 Nr. V; Laband, Staatsrecht § 62 S. 631 N. 2; Proebst a. a. O. S. 314 ff.; Tinsch a. a. O. S. 13; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 511. Im ersten Absatz des Art. 11 heiſst es: „Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schlieſsen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen u. s. w.“ Aus diesem Wortlaut ergiebt sich, daſs die Reichsverfassung Vertragsschluſs und Friedensschluſs als völkerrechtliche Funktionen verschiedener Art behandelt, die für die erstere Funktion geltenden Grundsätze daher nicht ohne weiteres auf die letztere ausgedehnt wissen will. Auch die Bestimmungen des Art. 48 der preuſsischen Verfassung, welcher nachweislich dem Art. 11 der R. Verf. zum Vorbilde gedient hat, weisen auf eine abweichende Behandlung der Friedensverträge hin. Dieselbe rechtfertigt sich durch die eigentümliche Natur der Friedensschlüsse, welche eine vorherige Vorlegung meist nicht gestatten wird.

[16] Diesen Grundsätzen entsprechend ist auch beim Friedensschluſs mit Frankreich im Jahre 1871 verfahren worden.

Die Publikation der völkerrechtlichen Verträge des Reiches erfolgt im Anschlufs an die preufsische Praxis durch einfache Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt [17].

## Drittes Kapitel.

## Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten [1].

### § 191.

Unter dem Begriff der inneren Verwaltung fafst man die gesamte Staatsthätigkeit zusammen, welche auf die Förderung der Volksinteressen gerichtet ist. Als Gegenstände der inneren Verwaltung erscheinen: das persönliche Leben, die geistige Entwicklung und die wirtschaftlichen Verhältnisse.

Die Thätigkeiten der inneren Verwaltung zerfallen in zwei grofse Gruppen: 1. die obrigkeitlichen Funktionen, welche sich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äufsern und in polizeiliche Verfügungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Feststellungen und Beurkundungen zerfallen; 2. die fürsorgenden Thätigkeiten, welche man auch unter dem Begriff der staatlichen Pflege zusammenfafst, d. h. solche, welche die Förderung des Einzelnen und der Gesamtheit durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten bezwecken.

### § 192.

Die Thätigkeit der Verwaltung in Bezug auf das persönliche Leben umfafst die Regelung der rechtlichen Stellung der Personen, die Sicherheitspolizei und das Gesundheitswesen.

I. Die rechtliche Stellung der Personen ist eine zweifache: eine privatrechtliche und eine staatsrechtliche; letztere hat sowohl das Verhältnis der Personen zum Staat als das zu den Kommunalverbänden zum Gegenstande.

1. Die hauptsächlichste Thätigkeit, welche die Verwaltung in Bezug auf die privatrechtliche Stellung der Personen [1] entwickelt, ist die Sorge für den Personenstand. Diese äufsert sich in der Vollziehung der Eheschliefsungen, der Beurkundung derselben, sowie der Geburten und Sterbefälle. Bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinein lag diese Thätigkeit in den Händen

---

[17] Über die Anwendbarkeit der vom Reiche abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge auf die Schutzgebiete vgl. meine Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 210 ff.

[1] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 70 ff. und die daselbst angeführte Litteratur.

[1] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 99 ff.

kirchlicher Organe. Im Laufe desselben wurde zuerst durch die französische Gesetzgebung, dann aber auch durch besondere Gesetze einzelner deutscher Staaten das Institut der Civilehe und der Civilstandsregister in Deutschland eingeführt. Dasselbe hat durch die Reichsgesetzgebung im ganzen Reichsgebiete Geltung erlangt. Damit sind die betreffenden Funktionen zu staatlichen Verwaltungsfunktionen geworden. Als weitere Verwaltungsakte, welche für die privatrechtliche Stellung der Personen von Bedeutung sind, erscheinen die Legitimation unehelicher Kinder, die Grofsjährigkeitserklärung, die Bestätigung der Namensänderung, die Begründung, Aufhebung und Beaufsichtigung juristischer Personen.

2. Die Gesamtheit der auf die Beziehungen der Personen zur Gemeinde bezüglichen Rechtsgrundsätze wird als Heimats- und Niederlassungsrecht bezeichnet. Dasselbe hat sich im Anschlufs an die Grundsätze über die Armenunterstützung entwickelt[2].

Die Niederlassung in einem Orte war nach der früheren Gesetzgebung meist an eine besondere Erlaubnis der Verwaltungs-, namentlich der Gemeindebehörden, geknüpft. Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat nach dem Vorgang verschiedener Landesgesetzgebungen, namentlich der preufsischen, ein freies Niederlassungsrecht hergestellt. Nur in einer Reihe von gesetzlich festgestellten Fällen haben die Gemeinde- bezw. Polizeibehörden das Recht behalten, jemand den Aufenthalt an bestimmten Orten anzuweisen oder zu untersagen.

Die Armenunterstützung war im Mittelalter zum Teil Sache der Kirche, zum Teil der Gemeinden, Gilden und Innungen. Seit der Reformation beginnt dieselbe allgemein ein Gegenstand der Gemeindethätigkeit zu werden. Schon im sechzehnten Jahrhundert bestimmten verschiedene Reichsgesetze, dafs jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Dasselbe ordneten in dieser Zeit einzelne Landesgesetze an. Eingehender beschäftigte sich die Landesgesetzgebung seit dem dreifsigjährigen Kriege infolge des überhandnehmenden Bettels mit dem Armenwesen. Die Pflicht zur Armenunterstützung blieb auch jetzt eine Gemeindelast. Doch fand erst seit Ende des vorigen oder Anfang dieses Jahrhunderts eine genauere Regelung derselben statt. In dieser Beziehung waren zwei Systeme zu unterscheiden. Nach den meisten deutschen Gesetzgebungen beruhte die Pflicht zur Armenunterstützung auf dem Heimatsrecht, welches durch Geburt, Verehelichung und Verleihung seitens der Gemeindeorgane erworben wurde. Die preufsische Gesetzgebung dagegen liefs dieselbe beim Vorhandensein gewisser gesetzlicher Voraussetzungen schon durch den blofsen Wohnsitz entstehen. Das letztere System ist durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz

[2] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 110 ff.

auf ganz Deutschland ausgedehnt worden. Als Organe der öffentlichen Unterstützung Hülfsbedürftiger erscheinen die Orts- und Landarmenverbände; erstere bestehen aus einer oder mehreren Gemeinden, letztere aus den Bundesstaaten oder gröfseren Kommunalverbänden.

In Bayern und Elsafs-Lothringen hat das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz keine Geltung erlangt. Infolgedessen besteht in Bayern noch das frühere, auf dem Heimatsrecht beruhende System der Armenunterstützung. In Elsafs-Lothringen existiert, dem Prinzip des französischen Rechtes gemäfs, keinerlei Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung.

Dem Bereiche des Heimats- und Niederlassungsrechtes gehört auch das Verehelichungswesen, d. h. diejenige Thätigkeit der Verwaltungsbehörden an, welche die Abschliefsung von Ehen im öffentlichen Interesse überwacht und beschränkt. Nach älterem Recht war die Abschliefsung von Ehen meist von einer besonderen Erlaubnis der Polizei- und Gemeindebehörden abhängig. Nachdem diese Bestimmungen durch die Reichsgesetzgebung für Reichsangehörige beseitigt sind, haben die betreffenden Verwaltungsfunktionen ihre Bedeutung wesentlich verloren und nur noch für Ausländer eine solche in beschränktem Umfange bewahrt[3].

3. Die Beziehungen der Personen zu Staat und Reich finden in dem Rechtsverhältnis der Reichs- und Staatsangehörigkeit ihren Ausdruck. Gegenstand der Verwaltungsthätigkeit bildet das Rechtsverhältnis der Reichs- und Staatsangehörigkeit nur insofern, als dasselbe durch Akte der Verwaltungsbehörden begründet oder aufgehoben werden kann (Naturalisation, Aufnahme, Entlassung aus dem Staatsverbande, Entziehung der Staatsangehörigkeit)[4].

II. Die Sicherheitspolizei umfafst diejenigen polizeilichen Mafsregeln, welche den Schutz des Einzelnen und des Gemeinwesens gegen gefährliche Personen, gefahrbringende menschliche Thätigkeiten und Naturereignisse bezwecken[5]. Zu den Gegenständen derselben gehören:

1. die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Mafsregeln, namentlich Verhaftungen, soweit dieselben den Charakter polizeilicher, nicht den strafprozessualischer Mafsregeln haben; das

---

[3] Auf Bayern und Elsafs-Lothringen finden die reichsgesetzlichen Bestimmungen keine Anwendung. Es gilt jedoch in Elsafs-Lothringen und in der bayrischen Pfalz ebenfalls der Grundsatz der Verehelichungsfreiheit. Nur im rechtsrheinischen Bayern ist aus gewissen gesetzlich fixierten Gründen ein Einspruch der Behörden gegen eine beabsichtigte Verehelichung zulässig.

[4] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 148 ff. Vgl. auch oben §§ 76 u. 77 S. 200 ff., 205 ff.

[5] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 159 ff.

Einschreiten bei Zusammenrottungen und Aufläufen, die Waffenpolizei und die Polizei der Sprengstoffe;

2. sicherheitspolizeiliche Maſsregeln gegen einzelne Klassen von Personen, namentlich gegen Bettler und Landstreicher, bestrafte Verbrecher und Fremde oder Reisende. Den Zwecken der Fremdenpolizei dienen namentlich zwei Verwaltungseinrichtungen: das Paſswesen und das Meldewesen;

3. die Preſs- und Vereinspolizei. Die Überwachung der Presse äuſserte sich bis zur Mitte des gegenwärtigen Jahrhunderts in der Genehmigung des Druckes der Preſserzeugnisse (Censur), seit dem Jahre 1848 in einem System von Konzessionen der Preſsgewerbe und administrativen Konzessionsentziehungen. Durch die neuere Gesetzgebung, namentlich auch durch das R. G. über die Presse vom 7. Mai 1874 ist an deren Stelle das System der Preſsfreiheit getreten und die Polizei hinsichtlich der Verbreitung und des Inhaltes der Preſserzeugnisse auf eine Reihe gesetzlich bestimmter Verbietungsrechte beschränkt worden. Die Vereine und Versammlungen, namentlich diejenigen, welche sich mit politischen Angelegenheiten beschäftigen, waren seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts vielfachen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Eine freiere Gestaltung des deutschen Vereinsrechtes ist seit dem Jahre 1848 durch die Landesgesetzgebung herbeigeführt worden; doch stehen auch jetzt noch den Polizeibehörden mannigfache Befugnisse zu, welche dem Zwecke einer Überwachung der Vereine zu dienen bestimmt sind. Eine reichsgesetzliche Regelung des Gegenstandes hat, obwohl derselbe zur Kompetenz des Reiches gehört, bis jetzt nicht stattgefunden;

4. auſserordentliche polizeiliche Maſsregeln, welche in Fällen besonderer Gefahr im Verordnungswege angeordnet werden können. Unter diesen sind namentlich diejenigen, welche infolge der Verkündigung des Kriegszustandes ergriffen werden können, hervorzuheben;

5. sicherheitspolizeiliche Maſsregeln gegen Unglücksfälle, insbesondere Maſsregeln der Feuerpolizei, Wasserpolizei, Baupolizei (Baugenehmigungen, Bauabnahmen), Straſsenpolizei, Begräbnispolizei.

III. Gesundheitswesen heiſst die Gesamtheit derjenigen Verwaltungsthätigkeiten, als deren Gegenstand die Sorge für die Gesundheit der Bevölkerung erscheint[6]. Dasselbe zerfällt in zwei Hauptgebiete:

1. das Sanitätswesen, welches die Verhütung der Krankheiten bezweckt. In den Bereich des Sanitätswesens gehört das Seuchenwesen, d. h. der Inbegriff derjenigen Maſsregeln, welche die Verbreitung ansteckender Krankheiten hindern sollen, zu denen namentlich auch die zum Schutze gegen die Blattern eingeführten Zwangsimpfungen gehören, sowie die Überwachung des

[6] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 205 ff.

Verkehrs mit Nahrungsmitteln, Genufsmitteln und Gebrauchsgegenständen;

2. das Medizinalwesen, welches die Sorge für die Heilung der Krankheiten umfafst. Dasselbe besteht in der Sorge für das Heilpersonal (Approbation der Ärzte, Apotheker und Hebammen, Konzessionierung der Apotheken u. s. w.) und in der Errichtung und Verwaltung von Heilanstalten.

## § 193.

Unter den Verwaltungsthätigkeiten, welche sich auf das geistige Leben beziehen, sind zu nennen:

1. das Unterrichtswesen, d. h. die Errichtung und Leitung von Unterrichtsanstalten.

Die Volksschule[1], für welche sich in den kirchlichen Einrichtungen des Mittelalters nur schwache Ansätze vorfinden, hat sich namentlich seit der Reformation entwickelt. Unter dem Einflufs dieser entstehen die Pfarrer- und Küsterschulen, welche zuerst in Kursachsen zu einer obligatorischen Einrichtung erhoben werden. Das Schulwesen wird überall als eine kirchliche Angelegenheit behandelt, eine Auffassung, welche im Westfälischen Frieden eine ausdrückliche Anerkennung findet. Seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts beginnt ein energisches Eingreifen des Staates, namentlich in Preufsen. Es wird der Schulzwang eingeführt, d. h. den Eltern die Verpflichtung auferlegt, ihre Kinder innerhalb eines bestimmten Alters die Schule besuchen zu lassen. Die Unterhaltung der Lehrer und Schüler liegt als gemeine Last den sämtlichen Hausvätern eines Ortes bezw. allen zu einer solchen Schule gewiesenen Einwohnern ob, welche eine sogenannte Schulgemeinde bilden. Ähnliche Bestimmungen werden auch in anderen deutschen Territorien getroffen. Im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts hat sich in den meisten Staaten eine neue Regelung des Schulwesens vollzogen, indem a) die Sorge für die Schule vielfach der politischen Gemeinde als solcher überwiesen und die Verwaltung in die Hände von Gemeindebehörden gelegt, b) an die Stelle der durch kirchliche Organe ausgeübten Oberaufsicht das ausschliefsliche Aufsichtsrecht des Staates gesetzt worden ist, c) die Rechtsverhältnisse der Lehrer, analog denjenigen der Staatsbeamten, eine gesetzliche Feststellung erfahren haben.

Die Gymnasien[2] sind aus den Stifts- und Klosterschulen des Mittelalters hervorgegangen. Anfangs wurden sie durch die Städte oder besondere Stiftungen begründet. Sie besafsen eine korporative Verfassung und bedeutende Befugnisse der Selbst-

---

[1] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 228 ff., 244 ff.

[2] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 228 ff., 253 ff.

regierung. Seit dem achtzehnten Jahrhundert beginnt auch in dieser Beziehung die Thätigkeit des Staates, welche sich teils in der Errichtung von Gymnasien, teils in der Beaufsichtigung derselben äufsert. Damit verschwindet die korporative Verfassung; an ihre Stelle tritt die Leitung durch den Staat oder, wo die betreffenden Schulen Gemeindeanstalten sind, durch die kommunalen Organe unter der Aufsicht des Staates. Den Gymnasien ist seit vorigem Jahrhundert eine zweite Klasse höherer Schulanstalten in den Realschulen zur Seite getreten.

Die Universitäten[3] waren im Mittelalter ständische, sich selbst regierende Korporationen. Die Erteilung von Universitätsprivilegien blieb bis zum Ende des Reiches ein Reservatrecht des Kaisers. Seit dem sechzehnten Jahrhundert fingen die Landesherren an, das Universitätsstudium zur Vorbedingung für den Eintritt in den Staats- und Kirchendienst zu machen, und dies gab ihnen die Veranlassung, in die Verwaltung der Universitäten selbst einzugreifen. Namentlich kommen solche Eingriffe seit dem siebzehnten Jahrhundert vor. Die korporative Verfassung der Universitäten gerät seit dieser Zeit in Verfall, dieselben nehmen den Charakter von Staatsanstalten an. Trotzdem haben sie auch noch heutzutage im Verhältnis zu anderen Lehranstalten ein hohes Mafs korporativer Selbständigkeit bewahrt. Das Erfordernis der kaiserlichen Bestätigung ist mit dem Untergange des Reiche selbstverständlich hinweggefallen, und da dem jetzigen Reiche keinerlei auf das Universitätswesen bezügliche Befugnisse beigelegt sind, so ist die Universitätsverwaltung eine ausschliefsliche Landesangelegenheit.

Zu den Unterrichtsanstalten gehören endlich noch die meist im Laufe dieses Jahrhunderts entstandenen höheren wirtschaftlichen Lehranstalten (Bauakademieen, Bergakademieen, Gewerbeakademieen, polytechnische Schulen oder technische Hochschulen, landwirtschaftliche Akademieen, Forstakademieen, Tierarzeneischulen u. s. w.) und die Lehranstalten zur Ausbildung für den künstlerischen Beruf[4].

2. die Errichtung von Instituten, welche der Förderung von Wissenschaft und Kunst dienen sollen (Akademieen der Wissenschaften und Künste, Museen, Bibliotheken, Theater u. s. w)[5].

3. die Sittenpolizei[6], welche früher eine gröfsere Bedeutung hatte, in neuerer Zeit jedoch auf wenige Funktionen beschränkt worden ist. Der Staat überläfst jetzt die Beförderung der Sittlichkeit im wesentlichen der individuellen Entwicklung; er begnügt sich, gewisse von ihm als unsittlich erkannte Handlungen

---

[3] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 256 ff.
[4] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 264 ff.
[5] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 265 ff.
[6] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 267 ff.

unter Strafe zu stellen und einzelne Anreizungen zur Unsittlichkeit zu beseitigen. Zu diesen negativen Thätigkeiten ist neuerdings eine positiv fördernde, die Sorge für die Erziehung sittlich verwahrloster Kinder, hinzugekommen.

4. die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte gegenüber der Kirche[7].

## § 194.

Die auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bevölkerung gerichteten Verwaltungsfunktionen umfassen folgende Gegenstände:

I. Das Grundeigentum.

Die Verhältnisse des Grundeigentums werden von den Vorschriften des Privatrechtes beherrscht und bilden daher im allgemeinen nicht Gegenstand der Verwaltungsthätigkeit. Es kommen jedoch Fälle vor, in denen der Staat aus Gründen des öffentlichen Wohls in die Verhältnisse des Grundbesitzes eingreift. Diejenige Thätigkeit des Staates, welche die Aufhebung bestehender und die Begründung neuer Privatrechte am Grund und Boden zum Gegenstande hat, bezeichnet man als Entwährung. Unter diesen Gesichtspunkt fallen: die Enteignung, die Grundentlastung, die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen.

1. Enteignung (Expropriation)[1] ist derjenige Verwaltungsakt, durch welchen der Staat einem Privaten im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung Eigentum oder andere Vermögensrechte entzieht, um sie auf sich selbst oder einen anderen Privaten zu übertragen. Das Institut der Enteignung hat in Deutschland seit dem vierzehnten Jahrhundert eine praktische Anwendung zuerst auf dem Gebiete des Bergbaues gefunden. Von grofser Bedeutung ist es im gegenwärtigen Jahrhundert namentlich für die Zwecke der grofsen Verkehrsunternehmungen geworden.

2. Die Grundentlastungen und Ablösungen[2] umfassen diejenige Verwaltungsthätigkeit, welche auf die Befreiung des Grund und Bodens von grundherrlichen Lasten gerichtet ist. Im Laufe des Mittelalters war ein grofser Teil des Bauernstandes in Hörigkeit und Leibeigenschaft geraten, der Grund und Boden mit Reallasten aller Art beschwert worden. Nur in den Städten hatte sich die persönliche Freiheit erhalten und die Befreiung des Grundeigentums vollzogen. Auch das sechzehnte und siebzehnte Jahrhundert brachte noch eine weitere Ausbreitung der Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Lande. Dagegen treten schon im achtzehnten Jahrhundert Bestrebungen hervor, die Leibeigenschaft zu beseitigen; dieselben hatten jedoch keinen nachhaltigen Erfolg.

---

[7] Vgl. unten §§ 233 ff.

[1] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 280 ff.

[2] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 288 ff.

In Frankreich wurden unter dem Einfluſs der Revolution durch einen einzigen Akt sämtliche Feudalrechte ohne Entschädigung aufgehoben. In Deutschland erfolgte die Befreiung des Grundeigentums allmählich im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts. Während für die Beseitigung der Leibeigenschaft der Erlaſs gesetzlicher Bestimmungen genügte, bedurfte es zur Verwandlung der erblichen und nicht erblichen Nutzungsrechte an Bauerngütern in freies Eigentum sowie zur Aufhebung der Reallasten gegen Entschädigung (Ablösung) einer eingehenden Verwaltungsthätigkeit, welche durch besondere Gesetze geregelt wurde.

3. Die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen[3] verfolgen den Zweck, diejenigen Nachteile und Übelstände zu beseitigen, welche aus der früheren Agrarverfassung, namentlich aus dem Verhältnis von Gemeinde- und Privatbesitz herrühren. Ein groſser Teil des Grundbesitzes, die sogenannte gemeine Mark oder Allmende, meist aus Weide und Wald bestehend, befand sich von alters her in den Händen der Gemeinden und Markgenossenschaften, und war der gemeinsamen Benutzung aller Genossen überlassen. Die Privatbesitzungen lagen in den verschiedenen Teilen der Flur zerstreut, ein Zustand, der teils aus früherer Feldgemeinschaft, teils aus Veräuſserungen und Erbteilungen herrührte. Seit Mitte des vorigen Jahrhunderts begann die Wissenschaft die Teilung der Gemeinländereien zu empfehlen. Auch die Regierungen förderten diese Teilungen, ohne jedoch einen unmittelbaren Zwang auszuüben. Erst durch die Gesetzgebung dieses Jahrhunderts ist eine zwangweise Aufteilung, verbunden mit einer Zusammenlegung der Grundstücke, kraft Majoritätsbeschlusses oder auf Grund eines Antrages eines bestimmten Bruchteiles der beteiligten Grundbesitzer angeordnet worden. Diejenigen Verwaltungsakte, welche den Zweck verfolgen, die den Gemeinden oder Markgenossenschaften gehörigen Grundstücke durch Teilung in Eigentum der einzelnen Mitglieder zu verwandeln, bezeichnet man als Gemeinheitsteilungen, diejenigen, welche die Gemengelage der Grundstücke durch eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse einer Flur zu beseitigen suchen, als Zusammenlegungen, Verkoppelungen, Separationen, Feld- oder Flurbereinigungen. In Verbindung mit Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen steht in der Regel die Aufhebung gewisser kulturschädlicher Servituten, vorzugsweise der Weidegerechtigkeiten.

II. Die Gewässer[4].

Das Wasser hat für den Menschen eine zweifache Bedeutung. Es dient seinen Zwecken und es bedroht ihn mit Gefahren. Dementsprechend macht die Verwaltung das Wasser nach einer zweifachen Richtung hin zum Gegenstande ihrer Thätigkeit. Sie regelt

---

[3] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 304 ff.
[4] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 315 ff.

und fördert die Benutzung desselben namentlich durch Konzessionierung von Stauwerken, durch Vornahme von Stromregulierungen, durch Beförderung von Entwässerungen und Bewässerungen. Sie sorgt für Schutz gegen die vom Wasser drohenden Gefahren teils durch polizeiliche Anordnungen, teils durch Instandhaltung des Flufsbettes und Befestigung der Ufer sowie durch Errichtung von Dämmen und Deichen.

III. Die Urproduktionen; und zwar

1. die Landwirtschaft und Viehzucht[5]. Die Verwaltungsthätigkeit in Bezug auf die Landwirtschaft besteht teils in einer unmittelbaren Förderung derselben (Landwirtschaftspflege, z. B. Beförderung von Meliorationen, Anlegung von Musterwirtschaften u. s. w.), teils im Schutz derselben (Landwirtschaftspolizei, namentlich Feld- und Flurpolizei, Mafsregeln gegen schädliche Insekten, z. B. Reblaus und Koloradokäfer). In Verbindung mit der Landwirtschaft steht die Viehzucht. Auch hier äufsert sich die Verwaltungsthätigkeit teils in Förderung (Sorge für Zuchttiere durch Errichtung von Landgestüten u. s. w.), teils in Schutz gegen Gefahren. Letztere tritt namentlich in dem sogenannten Veterinärwesen, d. h. der Sorge für die Heilung der Krankheiten des Viehes, und den Mafsregeln gegen Viehseuchen hervor.

2. die Forstwirtschaft[6]. Die Waldungen befinden sich teils in den Händen des Staates, teils in denen von Gemeinden, Korporationen und Privatpersonen. Demnach liegt der staatlichen Forstverwaltung eine zweifache Art von Thätigkeit ob. Sie hat einmal die eigenen Forsten des Staates zu bewirtschaften, andererseits aber auch im Interesse der allgemeinen Landeskultur eine Aufsicht über die Forstwirtschaft der Gemeinden, Korporationen und Privaten zu führen.

3. die Jagd und Fischerei[7]. Durch die Gesetzgebung dieses Jahrhunderts ist das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden, sowohl das landesherrliche Jagdregal als das grundherrliche Jagdrecht, aufgehoben und an dessen Stelle das Jagdrecht des Grundeigentümers gesetzt worden. Die eigene Ausübung steht jedoch dem Grundeigentümer nur innerhalb eingefriedigter Besitzungen oder dann zu, wenn der Grundbesitz eine zusammenhängende Fläche von einem bestimmten Umfange bildet. Der übrige Grundbesitz wird zu Jagdbezirken zusammengelegt, in welchen entweder die Gemeinde oder eine besondere aus den Grundeigentümern gebildete Jagdgenossenschaft als jagdberechtigt erscheint. Dem Staate ist nur die Jagdhoheit, d. h. das Recht zur Anordnung obrigkeitlicher Mafsregeln in Bezug auf die Jagd

---

[5] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 333 ff.
[6] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 345 ff.
[7] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 353 ff.

übrig geblieben. Die Verwaltungsthätigkeit äufsert sich namentlich in polizeilichen Verboten, welche sich auf die Ausübung der Jagd beziehen. — Die Fischerei ist in den verschiedenen Ländern aufserordentlich verschieden geregelt. Es besteht Regalität der Fischerei, freie Fischerei und Fischereiberechtigung der Ufereigentümer. Die neuere Gesetzgebung hat die Freiheit der Fischerei meistens aufgehoben und an deren Stelle die Fischereiberechtigung der Gemeinde gesetzt. Die Verwaltungsthätigkeit äufsert sich auch hier vorzugsweise in polizeilichen Mafsregeln und Verboten.

4. der Bergbau[8]. Im Mittelalter wurde der Bergbau als königliches Regal angesehen. Das königliche Bergregal ging aber wie fast alle königlichen Regalien auf die Landesherren über. Gleichzeitig mit der Anerkennung des landesherrlichen Bergregals bildete sich das Prinzip der Freierklärung aus; es wurde jedermann für berechtigt erklärt, nach Fossilien zu suchen und ihm im Falle des Findens ein Anspruch auf Verleihung der Bergwerksgerechtigkeit, d. h. der Ausübung des landesherrlichen Regals eingeräumt. Durch die Gesetzgebung dieses Jahrhunderts, zuerst durch die französische, namentlich aber durch die für Deutschland mafsgebend gewordene preufsische, ist fast in allen deutschen Staaten eine Aufhebung der Regalität des Bergbaues erfolgt. Die staatlichen Funktionen haben infolgedessen den Charakter reiner Hoheitsrechte angenommen. Sie bestehen teils in der Verleihung der Bergbauberechtigung (des Bergwerkseigentums), teils in der Aufsicht über den Bergwerksbetrieb. Dazu kommt die Verwaltung der eigenen Bergwerke des Staates.

IV. Der Gewerbebetrieb[9].

Der Handwerksbetrieb war im Mittelalter zunftmäfsig organisiert. Es bestand Zunftzwang, d. h. der Handwerker war verpflichtet, der Zunft seines Handwerkes beizutreten, und die in den Handel kommenden Artikel waren der Zunftkontrolle unterworfen. Nachdem die Zünfte im vierzehnten Jahrhundert einen glänzenden Aufschwung genommen, begann schon im fünfzehnten und sechzehnten Jahrhundert eine Umbildung und Entartung des Zunftwesens, welche im siebzehnten und achtzehnten ihren Höhepunkt erreichte. Aus öffentlichen Gliedern der städtischen Verfassung mit obrigkeitlichen Befugnissen wurden sie zu Privatrechtskorporationen, deren Zweck lediglich die Ausnutzung der Privilegien war. Diese Mifsbräuche veranlafsten die landesherrliche Obrigkeit einzuschreiten. Dieselbe legte sich die Befugnis bei, Zünfte zu begründen und aufzuheben, einen Einflufs auf deren Zusammensetzung auszuüben und neben den Zunftmeistern sogenannte Freimeister anzustellen, d. h. gewissen Personen die Berechtigung zum

---

[8] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 362 ff.
[9] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 371 ff.

Gewerbebetrieb beizulegen, obwohl sie keiner Zunft angehörten. So entwickelte sich der Übergang zum System polizeilicher Konzessionen. Abgesehen von der zunftmäfsigen Organisation der Gewerbe bestanden noch anderweite Beschränkungen des Gewerbebetriebs. Zu diesen gehörten namentlich die Realgewerbeberechtigungen, die Zwangs- und Bannrechte.

Nicht nur die Entartung der Zünfte, sondern auch die sich neben dem Handwerksbetrieb mehr und mehr entwickelnde Grofsindustrie liefs den Übergang zu einem freieren System der Gewerbegesetzgebung notwendig erscheinen. Das Prinzip der Gewerbefreiheit wurde im Anfang dieses Jahrhunderts in Preufsen und in den Ländern des französischen Rechtes durchgeführt, es trat jedoch in Preufsen im Jahre 1849 ein wesentlicher Rückschlag ein. Die meisten anderen deutschen Staaten gingen im Anfang der sechziger Jahre zur Gewerbefreiheit über. Den Abschlufs hat die neuere deutsche Gewerbegesetzgebung in der Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 [10] gefunden, durch welche die privatrechtlichen Gewerbeberechtigungen da, wo sie noch bestanden, völlig aufgehoben worden sind. An ihre Stelle ist eine Regelung des Gewerbebetriebes von öffentlichrechtlichen Gesichtspunkten aus getreten. Der Betrieb des Gewerbes ist nach der Gewerbeordnung frei. Eine Einwirkung der Verwaltung findet nur insoweit statt, als sie für die Ausübung einzelner Gewerbe Befähigungsnachweise und Konzessionen zu erteilen, die Errichtung gewisser gewerblicher Anlagen zu genehmigen hat und die Befugnis besitzt, Gewerbebetriebe aus gesetzlich bestimmten Gründen zu verbieten. Zur Förderung der gewerblichen Interessen bestehen Innungen, welche nach den neuesten Bestimmungen auch zwangsweise gebildet werden können, sowie sonstige Vereinigungen der Gewerbetreibenden und Handwerkskammern. Im Interesse des Arbeiterstandes sind gesetzliche Vorschriften erlassen, deren Einhaltung die Verwaltungsbehörden zu überwachen haben.

V. Die Industrie [11].

Die fördernde Thätigkeit der Verwaltung in Bezug auf die Industrie äufsert sich teils in Mafsregeln, welche die Förderung der Industrie im allgemeinen bezwecken (Veranstaltung von Gewerbeausstellungen, Anlegung gewerblicher Sammlungen u. s. w.), teils in der Fürsorge für einzelne Industriezweige. Zu den im Interesse der Industrie bestehenden Verwaltungseinrichtungen gehören namentlich auch die Patente, durch welche Erfindern das Recht der ausschliefslichen gewerblichen Verwertung ihrer Erfindung beigelegt wird. Die Erteilung eines Patentes hat den Charakter eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes.

---

[10] Dieselbe ist später durch viele Gesetze abgeändert worden und gilt jetzt in einer Redaktion vom 1. Juli 1883. Dazu sind aber wieder weitere Abänderungsgesetze gekommen.

[11] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 444 ff.

VI. Der Handel[12].

Der Handel ist teils internationaler teils Binnenhandel. Unter den auf den internationalen Handel bezüglichen Verwaltungsthätigkeiten sind namentlich die Ausfuhr- und Einfuhrverbote zu nennen. Die Verwaltungsthätigkeit in Bezug auf den Binnenhandel äuſsert sich vorzugsweise in der Sorge für gewisse den Zwecken desselben dienende Einrichtungen, inbesondere die Börsen und die Makler.

VII. Die Verhältnisse des Gesindes[13].

Das Verhältnis zwischen Herrschaft und Gesinde ist privatrechtlicher Natur; die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden beschränkt sich darauf, das Gesinde nötigenfalls zwangsweise zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und gewisse Streitigkeiten zwischen diesem und der Herrschaft unter Vorbehalt des Rechtsweges zu entscheiden.

VIII. Maſs, Gewicht und Geld.

1. Die Sorge für Maſs und Gewicht[14] hatte schon zu karolingischer Zeit einen Gegenstand staatlicher Thätigkeit gebildet. Später war diese Fürsorge auf die Territorialgewalten übergegangen, unter denen zuerst die Städte, später auch die Landesherren sich der Angelegenheit annahmen. Bis in die neueste Zeit bestanden in Bezug auf Maſs und Gewicht die gröſsten örtlichen Verschiedenheiten. Erst im Laufe dieses Jahrhunderts schufen die einzelnen Staaten einheitliches Maſs und Gewicht für den ganzen Umfang ihres Staatsgebietes. Im Norddeutschen Bunde wurde das metrische Maſs- und Gewichtssystem eingeführt, welches später auf das ganze Reich ausgedehnt worden ist. Die Verwaltungsthätigkeit äuſsert sich beim Maſs- und Gewichtswesen namentlich in der Eichung und Stempelung, d. h. in der Prüfung und Beglaubigung der Maſse und Gewichte.

2. Geld im wirtschaftlichen Sinne sind diejenigen Gegenstände, welche im Verkehr als Zahlungsmittel dienen, Geld im juristischen Sinne diejenigen Gegenstände, welche gesetzliche Zahlungsmittel sind. Als Zahlungsmittel fungieren: 1. Münzen, 2. Papiergeld und zwar a) Staatspapiergeld (Kassenscheine), b) Banknoten.

Als Verwaltungsfunktion auf dem Gebiete des Münzwesens[15] erscheint die Prägung der Münzen. Eine einheitliche Gestaltung hat das deutsche Münzwesen durch das Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873 erhalten. Das Münzsystem des Deutschen Reiches beruht auf der Goldwährung. Die Prägung der Münzen erfolgt jetzt auf Rechnung und nach Anordnung des Reiches in den Münzstätten der Bundesstaaten.

---

[12] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 455 ff.
[13] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 458 ff.
[14] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 459 ff.
[15] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 468 ff.

Die Ausgabe von Kassenscheinen[16] ist ausschliefslich dem Reiche vorbehalten.

Die Rechtsverhältnisse der Banknoten[17] sind durch das Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 geregelt worden. Nach demselben steht die Befugnis zur Notenausgabe teils gewissen Privatnotenbanken, teils der Reichsbank zu. Die Privatnotenbanken gehören Aktiengesellschaften und werden von den Organen dieser Aktiengesellschaften verwaltet; sie stehen unter einer Aufsicht, welche teils von den Organen des Reiches, teils von den Landesregierungen ausgeübt wird. Die Reichsbank ist im Anschlufs an die frühere preufsische Bank errichtet worden und hat die Aufgabe, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiet zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen. Die Reichsbank besitzt ebenfalls den Charakter einer Aktiengesellschaft und ist eine vom Reiche verschiedene vermögensrechtliche Persönlichkeit; die Verwaltung derselben liegt aber in den Händen des Reiches.

IX. Der Kredit[18].

Die Kreditanstalten sind teils staatliche bezw. kommunale Anstalten, deren Verwaltung durch staatliche und kommunale Beamte geführt wird (Landeskreditkassen u. s. w. für den Immobiliarkredit, Rentenbanken zur Beschaffung der Ablösungskapitalien, Sparkassen, Leihanstalten, Darlehnskassen in Zeiten aufserordentlichen Kreditbedarfs), teils genossenschaftliche Organisationen und Privatunternehmungen, über welche den Verwaltungsbehörden ein Recht der Oberaufsicht zusteht.

X. Die Verkehrsmittel und Verkehrsanstalten.

1. Die Wege[19] zerfallen in Privatwege und öffentliche Wege. Die Rechtsverhältnisse der ersteren gehören dem Privatrecht an; nur letztere bilden einen Gegenstand der Verwaltungsthätigkeit. Die Herstellung der öffentlichen Wege ist teils Sache des Staates teils der kommunalen Verbände. Zu den Verwaltungsfunktionen auf dem Gebiete des Wegewesens gehört aufserdem die Ausübung der Wegepolizei.

2. Die Eisenbahnen[20] sind in Deutschland seit Mitte der dreifsiger Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts entstanden. Ursprünglich existierten Privatbahnen und Staatsbahnen mit annähernd gleicher Bedeutung nebeneinander. In neuerer Zeit hat eine umfassende Verstaatlichung der Eisenbahnen stattgefunden, so dafs die grofsen durchgehenden Linien sich jetzt fast sämtlich in den Händen des Staates befinden. Die staatliche Verwaltungsthätigkeit in Bezug auf die Eisenbahnen umfafst den Betrieb der

---

[16] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 478 ff.
[17] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 481 ff.
[18] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 499 ff.
[19] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 510 ff.
[20] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 523 ff.

Staatsbahnen und die Aufsicht über die Privatbahnen. Dem Reiche stehen gegenüber den deutschen Eisenbahnen teils vermittelnde Funktionen, teils Aufsichts- und Verfügungsbefugnisse zu. Die elsafs-lothringischen Bahnen befinden sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches.

3. Wasserstrafsen und Schiffahrt. Die Wasserstrafsen bestehen aus den Binnengewässern und dem Meer.

Die Binnengewässer[21] zerfallen in natürliche (Flüsse) und künstliche (Kanäle). Bei den ersteren beschränkt sich die Verwaltungsthätigkeit auf die Erhaltung der Schiffbarkeit und die Ausübung der Strompolizei. Letztere sind Verkehrsanstalten, die in der Regel vom Staate angelegt und unterhalten werden, deren Anlage aber auch von Privatgesellschaften unter staatlicher Konzession ausgehen kann, in welchem Falle ihr Betrieb staatlicher Aufsicht unterliegt.

Das Meer[22] ist einer Staatshoheit nicht unterworfen, also auch kein Gegenstand staatlicher Verwaltungsthätigkeit. Letztere beschränkt sich auf diejenigen Teile des Meeres, welche zum Staatsgebiete gehören (Häfen und Küstengewässer), und auf die nationalen Schiffe. In ersterer Beziehung ist zu nennen die Sorge für die Häfen und die Ausübung der Hafenpolizei, die Anlage und Unterhaltung der Schiffahrtszeichen, das Lotsenwesen, die Thätigkeit der Seewarte, die Mafsregeln zur Rettung von Personen und Gütern, welche sich in Seenot befinden. In Bezug auf die nationalen Schiffe umfafst die Verwaltungsthätigkeit die Führung der Schiffsregister und die Ausstellung von Schiffscertifikaten, durch welche das Recht, die Reichsflagge zu führen, nachgewiesen wird, die Vornahme von Prüfungen und Ausstellungen von Befähigungszeugnissen für Seeschiffer, Seesteuerleute und Maschinisten auf Seedampfschiffen, gewisse polizeiliche Befugnisse in Bezug auf die Schiffsmannschaft, die Vermessung der Seeschiffe, die Untersuchung der Seeunfälle und die Überwachung der Auswanderung.

4. Auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens[23] bestand noch zur Zeit des deutschen Bundes ein Zustand völliger Zersplitterung. Der Postverkehr wurde teils durch die Landespostverwaltungen, teils durch die Thurn- und Taxissche Postverwaltung vermittelt, welche selbständig nebeneinander bestanden und ihre gegenseitigen Beziehungen durch vertragsmäfsige Vereinbarungen regelten. Aufserdem waren im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts Telegraphenverwaltungen der verschiedenen deutschen Länder entstanden. Nachdem das Thurn- und Taxissche Postregal durch Vertrag vom 28. Januar 1867 auf den preufsischen Staat übergegangen war, ist durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches festgesetzt, dafs Post

---

[21] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 538 ff.
[22] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 547 ff.
[23] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 562 ff.

und Telegraphen für das gesamte Reichsgebiet als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden sollen. Die Ausübung der oberen Verwaltungsbefugnisse steht dem Kaiser, dem Reichskanzler und dem Reichspostamt zu. Für den lokalen Betrieb besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches verzweigte Organisation von Postämtern und Postagenturen. Die Anstellung der oberen Post- und Telegraphen- sowie der Aufsichtsbeamten geht vom Kaiser aus, die der niederen Beamten von den Landesregierungen. — Bayern und Württemberg haben ihre eigene Landespost- und Telegraphenverwaltung behalten. Dagegen sind in den übrigen Staaten des Reiches die verfassungsmäſsigen Rechte der Reichspost- und Telegraphenverwaltung, namentlich hinsichtlich der Anstellung von Beamten, vielfach durch besondere Verträge erweitert worden. Die Feststellung der für die Post- und Telegraphenverwaltung maſsgebenden Rechtsgrundsätze ist durch eine Reihe besonderer Gesetze erfolgt.

XI. Das Versicherungswesen[24].

Versicherungswesen ist der Inbegriff derjenigen Einrichtungen, durch welche dem Einzelnen die Möglichkeit gewährt wird, gegen periodische Zahlung einer Geldsumme Ersatz für gewisse durch Unglücksfälle veranlaſste Vermögensverluste zu erhalten. Die Versicherung zerfällt in die Realversicherung und Personalversicherung. Erstere ist die Versicherung gegen den durch Zerstörung oder Beschädigung von Vermögensobjekten bewirkten Schaden (Feuerversicherung, Hagelversicherung, Viehversicherung u. s. w.), letztere die Versicherung gegen den durch persönliche Ereignisse veranlaſsten Schaden (Lebensversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Altersversicherung u. s. w.).

Die Realversicherung[25] ist im allgemeinen Sache des privaten Gewerbebetriebes, die Verwaltung besitzt nur gewisse Aufsichtsbefugnisse über die Versicherungsgesellschaften. Doch kommen auch Versicherungsanstalten, namentlich Feuerversicherungsanstalten für Gebäude, als staatliche und kommunale Institute vor.

Die Personalversicherung[26] war ursprünglich ebenfalls privater Thätigkeit überlassen. In neuerer Zeit ist sie in umfassender Weise zu einem Gegenstande öffentlicher Fürsorge gemacht worden. Diese Fürsorge ist genossenschaftlichen Verbänden anvertraut, welche sich unter staatlicher oder kommunaler Aufsicht befinden. Derartige genossenschaftliche Organisationen bestanden seit langer Zeit für die Bergarbeiter in den Knappschaftsvereinen. Durch die Gesetzgebung des Deutschen Reiches sind ähnliche Einrichtungen auch für andere Arbeiter geschaffen worden. Der erste Schritt war die Regelung der Rechtsverhältnisse der ein-

---

[24] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 602 ff.
[25] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 603 ff.
[26] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 607 ff.

geschriebenen Hülfskassen, welche die Unterstützung ihrer Mitglieder in Krankheitsfällen bezweckten; diese sollten den Charakter freier Vereine haben, aber unter einer staatlichen Aufsicht stehen. Durch statutarische Anordnungen der Kommunalverbände konnten jedoch Hülfskassen auch zwangweise gebildet werden. Die neuere Gesetzgebung hat in den Formen des Versicherungszwanges eine umfassende Fürsorge für die arbeitenden Klassen bei Krankheit, Unfällen, Invalidität und Alter hergestellt. Die Krankenversicherung liegt in den Händen verschiedener Kassen (Ortskrankenkassen, Fabriks- oder Betriebskrankenkassen, Baukrankenkassen, Innungskrankenkassen, freie Hülfskassen); subsidiär tritt die Gemeindeversicherung ein. Als Organe der Unfallversicherung fungieren die Berufsgenossenschaften, welche sich aus den zu einem bestimmten Industriezweige gehörenden Unternehmern zusammensetzen. Für die Invaliditäts- und Altersversicherung sind territoriale Versicherungsanstalten errichtet worden.

Viertes Kapitel.

## Die Verwaltung des Heerwesens [1].

### 1. Allgemeine Grundsätze.

### § 195.

Das Heer repräsentiert die physische Kraft, deren der Staat zur Durchführung seiner Aufgaben bedarf. Es dient in erster Linie dazu, die Existenz und Integrität desselben gegen auswärtige Angriffe zu verteidigen. Es kann aufserdem auch verwandt werden, um Bewegungen im Innern, welche den bestehenden Rechtszustand gefährden, zu unterdrücken, wenn die Kräfte der Polizei dazu nicht ausreichen.

Die Heeresverfassung des Mittelalters beruhte auf dem Lehnswesen. Mit der Entstehung der Feuerwaffen verloren die Lehnsmilizen ihre Brauchbarkeit. An die Stelle derselben traten die geworbenen Heere. Diese waren anfangs blofse Privatunter-

[1] L. v. Stein, Die Lehre vom Heerwesen. Als Teil der Staatswissenschaft, Stuttgart 1872; Thudichum, Die Grundlagen der heutigen deutschen Kriegsverfassung, Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches Bd. II S. 87 ff.; Seydel, Das Kriegswesen des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches 1874 S. 1035 ff., 1875 S. 53 ff., 1081 ff., 1393 ff.; F. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten. Leipzig 1888; P. Laband, Die Einheitlichkeit des Deutschen Heeres und die Kontingentsherrlichkeit, im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 491 ff.; F. Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärkonventionen im Deutschen Reiche und ihr Einflufs auf die Einheitlichkeit des Reichsheeres, Hannover 1891; K. Gümbel, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1899 S. 131 ff. Weitere Litteratur in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 198 S. 30 N. 1.

nehmungen einzelner Obersten und Hauptleute. Nach dem dreifsigjährigen Kriege wurde die Werbung und Organisation der Truppen eine staatliche Angelegenheit. Infolgedessen entstand neben der freiwilligen Werbung ein System zwangsweiser Aushebung. Dasselbe wurde namentlich in Preufsen unter Friedrich Wilhelm I. ausgebildet. Das von ihm eingeführte sogenannte Kantonsystem legte zuerst in Deutschland den Unterthanen wieder eine Wehrpflicht, wenn auch nur in beschränktem Umfange, auf[2]. Auf dieser Grundlage baute die preufsische Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts fort. Bei der Reorganisation des Staates, welche sich nach dem Tilsiter Frieden vollzog, wurde an Stelle der beschränkten Kantonpflicht die allgemeine Wehrpflicht gesetzt[3]. Die mittleren und kleineren deutschen Staaten nahmen in dieser Zeit dasselbe Prinzip an, aber in der abgeschwächten Form des französischen Konskriptionssystems mit Auslosung und Stellvertretung. Infolge der Gründung des Norddeutschen Bundes wurden die Grundsätze der preufsischen Heeresverfassung auf die übrigen norddeutschen Staaten ausgedehnt. Gleichzeitig gingen auch die süddeutschen Staaten zu denselben über, so dafs ihr Eintritt in den Bundesverband keine wesentliche Änderung ihrer militärischen Verhältnisse zur Folge hatte.

Die bewaffnete Macht des Deutschen Reiches zerfällt in das Landheer, die Marine und die Schutztruppen der Schutzgebiete. Das Landheer wird eingeteilt in das stehende Heer und die Landwehr, die Marine in die Flotte und die Seewehr. Das stehende Heer und die Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit. Beide dienen als die Bildungsschulen der ganzen Nation für den Krieg. Die Landwehr und die Seewehr sind zur Unterstützung des stehenden Heeres und der Flotte bestimmt[4]. Die Schutztruppen der Schutzgebiete haben die Aufgabe, die öffentliche Ordnung und Sicherheit in den afrikanischen Schutzgebieten aufrecht zu erhalten[5]. Aufserdem kann im Kriegsfall der Landsturm aufgeboten werden; ihm liegt die Pflicht ob, an der Verteidigung des Vaterlandes teilzunehmen, bei aufserordentlichem Bedarf wird er auch zur Ergänzung des Heeres und der Marine herangezogen[6].

---

[2] Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 32 N. 10.

[3] Die Gesetzgebung fand ihren Abschlufs in dem G. über die Verpflichtung zum Kriegsdienst vom 3. September 1814.

[4] R. G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 §§ 2—5.

[5] R. G., betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896 § 1.

[6] R. G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. Nov. 1867 § 16. R. G., betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Febr. 1888 § 23.

## 2. Das Landheer.

### § 196.

1. Die Landmacht des Reiches bildet ein einheitliches Heer. Dasselbe gliedert sich in Kontingente der Einzelstaaten. Die Einheitlichkeit des Reichsheeres ist das Grundprinzip des deutschen Militärrechtes, die Kontingentsverfassung hat nur die Bedeutung eines untergeordneten Momentes, welches mehr auf historischen Verhältnissen als auf prinzipiellen Gesichtspunkten beruht[1]. Materiell zeigt sich die Einheit des Heeres in dem ausschliefslichen Militärgesetzgebungsrecht des Reiches, dem kaiserlichen Oberbefehl und den Militärverwaltungsbefugnissen des Kaisers; die Gliederung in Kontingente in den Befugnissen, welche den einzelnen Landesherren und Senaten als Kontingentsherren zukommen. Äufserlich kommt die Einheit des Reichsheeres zum

---

[1] Eine abweichende Ansicht stellt Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 95 S. 483 ff., in Marquardsens Handbuch S. 227 ff. auf. Er betrachtet die Kontingentsverfassung als die Grundlage der deutschen Heereseinrichtungen und behauptet, dafs die Militärhoheit grundsätzlich den Einzelstaaten verblieben und nur in einzelnen Beziehungen durch Befugnisse des Reiches beschränkt sei und dafs die Einheitlichkeit des Reichsheeres nur in militärisch-technischer Hinsicht, dagegen nicht in juristischer Beziehung bestehe. Ähnlich auch: Seydel in den Annalen 1875 S. 1395, Bayr. Staatsrecht Bd. III S. 704, Kommentar, Schlufsbestimmung zu Abschn. IX (S. 380 ff.); Grafsmann in den Annalen 1898 S. 734; Gümbel a. a. O. S. 147 ff., 153 ff.; Kittel, Bayrische Reservatrechte S. 68; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 575. Diese Auffassung befindet sich aber mit der Reichsverfassung, welche den Grundsatz der Einheitlichkeit der Armee sehr entschieden an die Spitze ihrer Bestimmungen über das Heerwesen stellt, nicht im Einklang; ihr steht aufserdem das ausschliefsliche Gesetzgebungsrecht des Reiches in Militärsachen, der kaiserliche Oberbefehl und die zahlreichen Militärverwaltungsbefugnisse des Kaisers entgegen. Vgl. meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 337 ff., mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 195 S. 37 ff. Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 189 ff., II S. 531, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 63 Nr. 1; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 63 Nr. 1; Fischer, Recht des deutschen Kaisers S. 75 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1108; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 330 S. 253, § 334 S. 265 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 344 ff.; Bornhak, Preufs Staatsrecht Bd. III S. 39; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 494 ff.; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 197; Tepelmann a. a. O. S. 24 ff. Eine ausführliche Begründung der hier vertretenen Ansicht enthält die § 195 N. 1 citierte Schrift von Brockhaus über das deutsche Heer. Gegenüber den in dieser enthaltenen Ausführungen hat Laband seine Ansicht von neuem zu verteidigen gesucht im Archiv für öffentliches Recht Bd. III a. a. O. Der Versuch Gümbels a. a. O. S. 163, 166, 178, die Militärhoheit der Einzelstaaten dadurch zu begründen, dafs er das kaiserliche Befehlsrecht als einen Oberbefehl im Kriege charakterisiert, ist ganz verfehlt, da das Heer nach Art. 63 der R. Verf. „im Kriege und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht“. Auch die Anknüpfung an die Einrichtungen des alten deutschen Bundes (a. a. O. S. 165 ff.) erscheint für die Erklärung der jetzigen deutschen Militärverfassung als ungeeignet, da Bund und Reich Staatswesen von durchaus verschiedenem Charakter sind.

Ausdruck in den fortlaufenden Nummern der Regimenter und in der Gleichheit der Bekleidung, für welche die Grundfarben und der Schnitt der Königlich Preufsischen Armee mafsgebend sein sollen, die Gliederung in Kontingente in der Verschiedenheit der äufseren Abzeichen (Kokarden).

2. Über die Verteilung der militärischen Befugnisse zwischen Kaiser und Kontingentsherren bestimmt die Reichsverfassung Folgendes:

Dem Kaiser steht der Oberbefehl über das Heer, d. h. die oberste Leitung der militärischen Aktion und eine Reihe von Befugnissen zu, welche auf dem Gebiete der Militärverwaltung im engeren Sinne liegen, d. h. die Herstellung der Vorbedingungen und Mittel für die militärische Aktion zum Gegenstande haben. Als Ausflufs des Oberbefehls erscheint namentlich die Befugnis des Kaisers, den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres, die Organisation der Landwehr zu bestimmen und die Garnisonen festzusetzen, sowie das Recht, die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teiles des Reichsheeres anzuordnen[2]. Zu den Militärverwaltungsbefugnissen desselben gehört die Anlegung von Festungen[3] und die Ernennung gewisser Offiziere, nämlich des Höchstkommandierenden eines jeden Kontingentes, der Offiziere, welche Truppen von mehr als einem Kontingent befehligen, und der Festungskommandanten[4]; der Kaiser hat aufserdem für die Einheitlichkeit der Einrichtungen der Militärverwaltung Sorge zu tragen[5] und bei Ernennungen von Offizieren in Generalsstellungen innerhalb der Kontingente die Genehmigung zu erteilen[6]. Ein Verordnungsrecht in Militärangelegenheiten steht dem Kaiser zu, insofern es Ausflufs der obenerwähnten Befugnisse ist. Durch die kaiserlichen Verordnungen soll namentlich die Einheit in Organisation und Formation der Truppenteile, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften und in der Qualifikation der Offiziere, in Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung hergestellt und erhalten werden[7]. Die über letztere Gegenstände für die preufsische Armee ergehenden Anordnungen werden den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschufs für das Landheer und

---

[2] R. Verf. Art. 63.
[3] R. Verf. Art. 65.
[4] R. Verf. Art. 64.
[5] R. Verf. Art. 63.
[6] R. Verf. Art. 64.
[7] R. Verf. Art. 63. Laband, Staatsrecht a. a. O. § 94 S. 499 ff., in Marquardsens Handbuch S. 229 ff., Archiv a. a. O. S. 507 ff., sieht infolge seiner abweichenden Konstruktion der deutschen Heeresverfassung die Landesherren als die Inhaber des Militärverordnungsrechtes an. Vgl. dagegen meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 339 ff., mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 200 S. 42; A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 124 ff.; Brockhaus a. a. O. S. 55 ff.; Haenel a. a. O. S. 496 ff.; Tepelmann a. a. O. S. 24 ff.

die Festungen mitgeteilt[8]. Der Kaiser hat endlich das Recht der Inspektion. Er kann sich jederzeit von der Verfassung der einzelnen Kontingente überzeugen und die Abstellung der vorgefundenen Mängel anordnen[9].

Die deutschen Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen[10].

Die den einzelnen Bundesfürsten und Senaten auf dem Gebiete des Militärwesens zustehenden Befugnisse werden unter der Bezeichnung Kontingentsherrlichkeit zusammengefaſst. Die Kontingentsherrlichkeit ist jedoch kein einheitliches Rechtsinstitut, sondern eine Zusammenfassung sehr verschiedener Befugnisse[11]. Den Kontingentsherren steht die Ernennung der Offiziere ihrer Kontingente zu, soweit dieselbe nicht dem Kaiser vorbehalten ist. Bei Generalen und den Generalsstellung versehenden Offizieren ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen[12]. Die Kontingentsherren sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genieſsen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspizierung zu jeder Zeit und erhalten auſser den regelmäſsigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nötigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mitteilung von den die betreffenden Truppenteile berührenden Avancements und Ernennungen[13]. Sie haben die äuſseren Abzeichen (Kokarden) der Kontingente zu bestimmen[14]. Sie üben endlich diejenigen Befugnisse der Militärverwaltung, welche nicht ausdrücklich dem Kaiser vorbehalten sind, teils selbst, teils durch ihre Kriegsministerien aus.

## § 197.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Heerwesen sind jedoch durch Konventionen mit den einzelnen Bundes-

---

[8] R. Verf. Art. 63.

[9] R. Verf. Art. 63.

[10] R. Verf. Art. 64.

[11] Auch Laband, der in der 1. Auflage seines Staatsrechtes Bd. III Abt. 2 S. 7, 61 die Kontingentsherrlichkeit als militärische Dienstherrlichkeit charakterisierte, gesteht jetzt (3. Aufl. Bd. II § 99 S. 533 ff., in Marquardsens Handbuch S. 232) zu, daſs die Befugnisse der Landesherren auf dem Gebiete des Militärwesens unter sehr verschiedenartige Gesichtspunkte fallen. Der Versuch von Brockhaus a. a. O. S. 218, die Kontingentsherrlichkeit als militärisches Patronatsrecht zu konstruieren, welchem auch Haenel a. a. O. S. 507 N. 20 wenigstens teilweise zustimmt, muſs als verfehlt erachtet werden. Die Ansicht Gümbels a. a. O. S. 166, daſs die Kontingentsherrlichkeit wie im deutschen Bunde die gesamte Leitung der Heeresverwaltung umfasse, der Kaiser auf Oberbefehl im Kriege und Inspektionsrecht beschränkt sei, ist schon oben zurückgewiesen worden (vgl. N. 1).

[12] R. Verf. Art. 66 u. 64.

[13] R. Verf. Art. 66.

[14] R. Verf. Art. 63.

staaten wesentlich modifiziert worden. Nach Lage derselben zerfällt das gesamte Reichsheer in vier Hauptabteilungen:

1. den Verband der preufsischen Armee, in welchen die Kontingente aller deutschen Staaten mit Ausnahme der drei Königreiche aufgegangen sind[1]. Die badischen, hessischen und mecklenburgischen Truppen haben ihre Gliederung als besondere Kontingente behalten. Die badischen Truppen tragen preufsische Uniform, während bei den hessischen und mecklenburgischen die Gleichheit der Bekleidung nicht durchgeführt ist. Für Oldenburg, Braunschweig, Anhalt und die bei der Konvention vom 15. September 1873 beteiligten thüringischen Staaten bestehen besondere Infanterieregimenter, für Oldenburg und Braunschweig auch je ein Kavallerieregiment und eine Batterie, in welchen die Angehörigen der betreffenden Staaten ihrer Wehrpflicht genügen. Diejenigen Wehrpflichtigen aus Anhalt und den angeführten thüringischen Staaten, welche in die Kavallerie

---

[1] Militärkonventionen Preufsens mit Baden vom 25. Nov. 1870, mit Hessen vom 13. Juni 1871, mit Mecklenburg-Schwerin vom 24. Juli 1868 und 19. Dez. 1872, mit Mecklenburg-Strelitz vom 9. Nov. 1867 und 23. Dez. 1872, mit Oldenburg vom 15. Juli 1867, mit den thüringischen Staaten, d. h. S.-Weimar, S.-Meiningen, S.-Altenburg, S.-Koburg-Gotha, Schw.-Rudolstadt, Reufs ä. L. und j. L., vom 15. Sept. 1873, mit Anhalt vom 16. Sept. 1873, mit Schwarzburg-Sondershausen vom 17. September 1873, mit Lippe vom 14. Nov. 1873, mit Schaumburg-Lippe vom 25. Sept. 1873, mit Waldeck vom 24. Nov. 1877, mit Lübeck vom 27. Juni 1867, mit Hamburg vom 23. Juli 1867, mit Bremen vom 27. Juni 1867, mit Braunschweig vom 9./18. März 1886. Die Konventionen sind abgedruckt in dem Werke „Die Militärgesetze des Deutschen Reiches mit Erläuterungen, herausgegeben auf Veranlassung des Königl. Preufsischen Kriegsministeriums". Neue Bearbeitung. Berlin 1890. Bd. I S. 55 ff., 191 ff., und in den Anlagen zu den stenographischen Berichten des Norddeutschen und Deutschen Reichstages, Sess. 1867 Bd. II S. 62 ff., 1872 Bd. III S. 702 ff., 1873 Bd. III S. 128 ff., 1874 Bd. III S. 170 ff., 1878 Bd. III S. 540 ff., 1885/86 Bd. VI S. 1434 ff. Ein Teil der Konventionen, nämlich die mit Baden, Hessen, beiden Mecklenburg, Oldenburg und den Hansestädten, sind auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, und es kann ihre Auflösung nur mit beiderseitiger Einwilligung geschehen. Bei den anderen ist eine Kündigung vorbehalten, welche jedoch nicht vor dem 1. Okt. 1884, bei Waldeck nicht vor dem 1. Okt. 1887, bei Braunschweig nicht vor dem 31. März 1896 und mindestens zwei Jahre vor der beabsichtigten Auflösung erfolgen sollte. Die Verbindlichkeit dieser Konventionen beruht auf einem ausdrücklichen Vorbehalt in Art. 66 der R. Verf., welcher nicht blofs auf das Ernennungsrecht der Offiziere, sondern auf alle den Landesherren und Senaten als Kontingentsherren zustehenden Rechte zu beziehen ist. Übereinstimmend: Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 490 N. 3. Anderer Ansicht hinsichtlich der Klausel in Art. 66: Laband, Staatsrecht Bd. II § 96 S. 502; Brockhaus a. a. O. S. 166 ff.; Gümbel a. a. O. S. 184, die aber gleichfalls die Rechtsgültigkeit der Konventionen nicht bezweifeln, und Tepelmann a. a. O. S. 13 ff., der die Konventionen insofern für ungültig hält, als der Kaiser in denselben bindende Verpflichtungen in Bezug auf die Ausübung der ihm zustehenden Rechte übernommen hat. Aber die Zusicherungen, welche über Handhabung des Dislokationsrechtes u. dergl. in den Konventionen sich finden, sind unter solchen Einschränkungen erfolgt, dafs darin bindende Verpflichtungen überhaupt nicht erblickt werden können.

oder die Specialwaffen eingestellt werden sollen oder welche in den betreffenden Infanterieregimentern keinen Platz finden, werden benachbarten preufsischen Truppenteilen zugeteilt. Die übrigen kleinen Staaten (Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, beide Lippe und die Hansestädte) haben auf die Aufstellung eines eigenen Kontingentes völlig verzichtet, die Wehrpflichtigen derselben werden zur Erfüllung ihrer Dienstpflicht in preufsische Truppenteile eingestellt. Um die Ableistung derselben zu erleichtern, haben die betreffenden Staaten preufsische Infanteriegarnisonen erhalten. Jeder Wehrpflichtige leistet dem Landesherrn desjenigen Staates, welchem er angehört, den Fahneneid, in den die Gehorsamsverpflichtung gegen den Kaiser einzuschalten ist.

Die Militärverwaltung der angegebenen Truppenteile wird vom preufsischen Kriegsministerium geführt. Das Ernennungsrecht der Offiziere steht dem Könige von Preufsen zu, dieselben leisten ihm den Fahneneid. Die Offiziere der hessischen und meklenburgischen Truppenteile führen den Titel „grofsherzogliche Offiziere“ und erhalten neben dem königlichen noch ein besonderes grofsherzogliches Patent. Durch Revers oder Handgelöbnis verpflichten sie sich, das Wohl des Landesherrn zu fördern. Die Offiziere der badischen, thüringischen, anhaltischen, oldenburgischen und braunschweigischen Truppenteile sind königlich preufsische Offiziere. Auch sie verpflichten sich durch Handgelöbnis oder Revers, das Wohl des Landesherrn zu fördern. Die Offiziere der in den kleineren Staaten, welche auf die Aufstellung eines eigenen Kontingentes verzichtet haben, garnisonierenden preufsischen Truppenteile befinden sich in dem einfachen Rechtsverhältnis von preufsischen Offizieren.

Die betreffenden Fürsten stehen zu den in ihren Ländern belegenen Truppenteilen im Verhältnis eines kommandierenden Generals; sie haben die Ehrenrechte und die Disciplinargewalt desselben. Das Bestätigungsrecht militärgerichtlicher Erkenntnisse und das Begnadigungsrecht steht jedoch dem König von Preufsen zu. Abweichend sind die Bestimmungen für Baden, Oldenburg, Hessen und beide Mecklenburg. In Baden und Oldenburg steht das Begnadigungsrecht bei nicht militärischen Vergehen von Staatsangehörigen den betreffenden Grofsherzögen zu. In Hessen wird, soweit hessische Unterthanen in Frage kommen, das Bestätigungsrecht der militärgerichtlichen Erkenntnisse und das Begnadigungsrecht bei nicht militärischen Vergehen vom Könige von Preufsen im Einverständnis mit dem Grofsherzog ausgeübt. Dieselben Bestimmungen gelten in Mecklenburg bei nicht militärischen Vergehen der Offiziere, Ärzte und Militärbeamten.

Im Verbande der preufsischen Armee stehen endlich auch die in Elsafs-Lothringen garnisonierenden Truppenteile. Da zu diesen jedoch aufser den preufsischen auch bayrische, württembergische

und sächsische Truppen gehören, so sind die Ressortverhältnisse durch eine besondere Instruktion geregelt worden[2];

2. das Kontingent des Königreichs Sachsen und

3. das Kontingent des Königreichs Württemberg.

Jedes derselben bildet ein besonderes Armeecorps mit eigenen Fahnen und Feldzeichen und selbständiger Verwaltung, welche von den Kriegsministerien in Dresden und Stuttgart geführt wird. Im wesentlichen gelten in Bezug auf diese Kontingente die Bestimmungen der Reichsverfassung, welche jedoch in einzelnen Beziehungen durch Konventionen modifiziert worden sind.

In der Konvention mit Sachsen vom 7. Februar 1867[3] hat sich der König von Preufsen verpflichtet, von dem ihm zustehenden Dislokationsrecht nur im Interesse des Bundesdienstes Gebrauch zu machen. Dem König von Sachsen ist bei Ernennung des Höchstkommandierenden ein Vorschlagsrecht eingeräumt und Sachsen eine ständige Vertretung im Bundesratsausschufs für das Landheer und die Festungen zugesichert worden[4].

Noch gröfsere Abweichungen enthält die Konvention mit Württemberg vom 21.—25. November 1870[5]. Das württembergische Armeecorps soll in seinem Verbande erhalten bleiben und im eigenen Lande dislociert sein, eine hiervon abweichende Anordnung des Kaisers, sowie die Dislocierung anderer deutscher Truppenteile in das Königreich Württemberg soll in friedlichen Zeiten nur mit Zustimmung des Königs von Württemberg erfolgen, sofern es sich nicht um Besetzung süddeutscher oder westdeutscher Festungen handelt. Die Ernennung des Höchstkommandierenden erfolgt durch

---

[2] Abgedruckt in dem Werke: „Die Militärgesetze des Deutschen Reiches" a. a. O. S. 182 ff.

[3] Abgedruckt in Glasers Archiv des Norddeutschen Bundes Heft III S. 44 ff., „Die Militärgesetze" a. a. O. S. 66 ff.

[4] Die Rechtsgültigkeit der letzten Bestimmungen ist allerdings zweifelhaft. Da die Konvention vor Feststellung der norddeutschen Bundesverfassung abgeschlossen ist, so hat das nachherige Inkrafttreten dieser die Folge gehabt, dafs die verfassungsmäfsigen Bestimmungen an Stelle der vertragsmäfsigen getreten sind. Insoweit daher die Vorschriften der Verfassung denen der Konvention widersprechen, wie es hinsichtlich der hier beregten Punkte der Fall ist, sind letztere durch erstere für aufgehoben zu erachten. Die vertragsmäfsigen Bestimmungen repräsentieren nur einen thatsächlichen modus vivendi, von dem allerdings preufsischerseits nicht leicht abgegangen werden wird und aus dem sich vielleicht allmählich ein Gewohnheitsrecht entwickeln kann. Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 247 ff., Deutsches Staatsr. Bd. I S. 492 N. 5; Zorn, Staatsr. Bd. II S. 526 ff.; Leuthold, Sächsisches Staatsrecht, in Marquardsens Handb. S. 214 N. 3; Tepelmann a. a. O. S. 50. — Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 96 S. 508; Brockhaus a. a. O. S. 174 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 199 ff.; Seydel, Kommentar S. 381 ff.; Gümbel a. a. O. S. 184.

[5] Über die Rechtsgültigkeit derselben kann kein Zweifel sein, da sie eine ausdrückliche verfassungsmäfsige Anerkennung durch die Schlufsbestimmung zum XI. Abschnitt der R. Verf. erhalten hat.

den König von Württemberg nach vorgängiger Zustimmung des Kaisers. Über die Ernennung der Festungskommandanten und Anlegung von Festungen innerhalb des Königreiches wird der Kaiser sich mit dem Könige von Württemberg vorher in Vernehmen setzen, d. h. dessen Einwilligung[6] einholen, ebenso wenn er einen von ihm zu ernennenden Offizier aus dem württembergischen Armeecorps wählen will. — Die württembergische Regierung soll stets in dem Bundesratsausschufs für das Landheer und die Festungen vertreten sein. Zwischen dem preufsischen und württembergischen Kriegsministerium findet zur Vermittlung der dienstlichen Beziehungen des württembergischen Armeecorps mit dem deutschen Bundesheer, namentlich auch zur Mitteilung der Reglements, ein direkter Schriftenwechsel statt;

4. das bayrische Heer, welches eine durchaus selbständige Stellung erhalten hat[7]. Dasselbe bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des Reichsheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Letzterer vereinigt in seiner Person während der Friedenszeit alle Befugnisse, welche im übrigen Reichsgebiet unter Kaiser und Kontingentsherren geteilt sind, er besitzt den Oberbefehl, alle Befugnisse der Militärverwaltung, das Verordnungsrecht und das Ernennungsrecht aller Offiziere ohne Ausnahme[8]. Erst im Kriege, und zwar mit Beginn der Mobilisierung, tritt die bayrische Armee unter die Befehle des Kaisers. Die Verpflichtung, diesen Befehlen gehorsam zu sein, wird in den Fahneneid aufgenommen. Die Mobilisierung erfolgt auf Anordnung des Kaisers, formell steht aber der Erlafs des Mobilisierungsbefehls dem König von Bayern zu. Bayern hat sich verpflichtet, in Bezug auf Organisation und Formation, Ausbildung und Gebühren vollständige Übereinstimmung mit dem übrigen Reichsheer herzustellen; diese Herstellung erfolgt durch Anordnungen, welche der König von Bayern in Ausflufs der ihm obliegenden vertragsmäfsigen Verbindlichkeiten erläfst. Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung, sowie der Gradabzeichen ist die Herbeiführung einer solchen Übereinstimmung dem Ermessen der bayrischen Regierung vorbehalten. Die Militärverwaltung wird durch das Kriegsministerium in München geführt. Der Kaiser hat das Recht der Inspektion des bayrischen Kontingentes. Über die Modalitäten der jeweiligen Vornahme und über das Ergebnis derselben mufs er sich mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen; er besitzt also nicht die Befugnis, selbständig die Abänderung der vorgefundenen Mängel anzuordnen.

---

[6] Nicht blofs dessen Meinungsäufserung, wie Brockhaus a. a. O. S. 196 annimmt.

[7] Bündnisvertrag vom 23. November 1870 sub III § 5, bestätigt durch Schlufsbestimmung zum XI. Abschnitt der R. Verf.

[8] Die Behauptung Thudichums, Jahrbuch S. 99, dafs die Ernennung der Kommandeure von künftig zu erbauenden Festungen dem Kaiser zustehe, ist mit der uneingeschränkten Anerkennung der Militärhoheit des Königs von Bayern nicht vereinbar.

Zur steten gegenseitigen Information in militärischer Beziehung erhalten die Militärbevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mitteilungen durch die resp. Kriegsministerien. Die Anlage von neuen Befestigungen auf bayrischem Gebiete hat sich Bayern verpflichtet im Interesse der gesamtdeutschen Verteidigung zuzugestehen. Es erhält die Festungen Ingolstadt und Germersheim, sowie die Fortifikation von Neu-Ulm und die auf bayrischem Gebiete künftig anzulegenden Befestigungen in verteidigungsfähigem Stande; die Festung Landau ist aufgehoben. Neu angelegte Befestigungen treten in das ausschliefsliche Eigentum Bayerns; ihr mobiles Material wird gemeinsames Eigentum der Staaten des Reiches. In betreff dieses Materials, sowie des mobilen Festungsmaterials der vormaligen deutschen Bundesfestungen Mainz, Rastatt und Ulm gilt die Übereinkunft vom 6. Juli 1869[9].

## § 198.

1. Die dem Kaiser eingeräumte Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, findet eine Schranke in den gesetzlichen Vorschriften über die Friedenspräsenzstärke[1].

Friedenspräsenzstärke heifst die Zahl der im Friedenszustande dauernd bei den Fahnen versammelten Mannschaften. Nicht eingerechnet werden diejenigen Personen, welche nur vorübergehend zu Übungen oder wegen aufserordentlicher Verhältnisse eingezogen sind.

Die Friedenspräsenzstärke war durch die Reichsverfassung[2] bis zum 31. Dezember 1871 auf 1 Prozent der Bevölkerung von 1867 normiert und gleichzeitig bestimmt worden, dafs dieselbe künftighin im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden sollte. Diese Feststellung erfolgte zunächst für die Jahre 1872 bis 1874[3], dann für die Jahre 1875—81[4], für die Zeit vom 1. April 1881 bis 30. März 1888[5], für die Zeit vom 1. April 1887 bis 31. März 1894[6], für die Zeit vom 1. Oktober 1890 bis 31. März

[9] Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. XIV. — Über die Übereinkunft vom 6. Juli 1869 vgl. § 66 S. 169.

[1] H. Preufs, Friedenspräsenzstärke und Reichsverfassung, Berlin 1887; L. v. Savigny, Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und das Recht des Reichstages, im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 203 ff.; v. Kirchenheim, Art. „Friedenspräsenzstärke“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 459 ff.

[2] R. Verf. Art. 60.

[3] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 9. Dezember 1871.

[4] R. Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 1.

[5] R. G., betr. Ergänzungen und Änderungen des Reichsmilitärgesetzes, vom 6. Mai 1880 Art. I § 1.

[6] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 11. März 1887 § 1.

1894 [7], für die Zeit vom 1. Oktober 1893 bis 31. März bezw. 30. September 1899 [8] und schliefslich für die Zeit vom 1. Oktober 1899 bis 31. März 1904 [9]. Die Präsenzziffer beträgt jetzt 495500 Mann an Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten; Offiziere und Unteroffiziere, deren Stellen jährlich durch den Etat festgestellt werden, sowie Einjährigfreiwillige kommen darauf nicht in Anrechnung.

Die Bestimmung, dafs die Friedenspräsenzstärke im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden soll, bedeutet nach dem Sprachgebrauche der Reichsverfassung, dafs sie durch einen übereinstimmenden Beschlufs von Bundesrat und Reichstag zu geschehen hat. Sie kann demnach entweder durch ein besonderes Gesetz, und zwar sowohl dauernd als auf bestimmte Zeit oder durch den Reichshaushaltsetat erfolgen [10]. Bei der Beschlufsfassung über die Angelegenheit im Bundesrate steht Preufsen nach Mafsgabe des Artikel 5 Absatz 2 der Reichsverfassung ein Einspruchsrecht gegen Änderung des jetzigen Bestandes zu [11]. Wenn das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke nicht zu stande kommt, so bleiben als gesetzliche Grundlage der Heeresverfassung nur

---

[7] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 15. Juli 1890.

[8] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 3. August 1893 Art. I § 1. Die Verlängerung bis 30. Sept. 1899 erfolgte durch R. G. vom 25. März 1899 Art I § 1.

[9] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 25. März 1899 Art. I § 2.

[10] Übereinstimmend: Seydel, Annalen 1875 S. 1409 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. 1 § 88 S. 150; Laband, Staatsr. Bd. II S. 560; Zorn, Staatsr. Bd. II S. 534; Proebst, Verfassung des Deutschen Reiches zu Art. 60 Nr. 4; v. Savigny a. a. O. S. 219 ff.; Haenel in der Nation Bd. IV S. 253; Arndt, Kommentar, zu Art. 60 Nr. 2; Seydel, Kommentar, zu Art. 60 Nr. III; Gümbel a. a. O. S. 172. — Dagegen verstehen die Worte „im Wege der Reichsgesetzgebung" von einem Gesetze im materiellen Sinne und halten daher die Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch den Etat für verfassungsmäfsig ausgeschlossen: Thudichum, Jahrbuch S. 109; Beseler in den Preufs. Jahrbüchern Bd. XXXIII S. 590 ff.; H. Schulze in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. II S. 208 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 337 S. 278 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 351, in v. Stengels Wörterbuch S. 461. Noch weiter geht Preufs a. a. O. S. 81 ff., der sogar jede periodische Feststellung der Friedenspräsenzstärke verwirft und nur die dauernde Bestimmung derselben für zulässig hält. Auch im Reichstage bestanden über diesen Punkt verschiedene Ansichten. Vgl. die Äufserungen der Abg. Miquel und v. Bennigsen in der Reichstagssitzung vom 12. April 1874 (Sten. Ber. S. 748 u. 755).

[11] Die Bestimmungen des Art. 5 Abs. 2 sind so allgemeiner Natur, dafs man auch blofs periodische Einrichtungen darunter subsumieren mufs. — Gegen Anwendung des Art. 5 Abs. 2 auf den vorliegenden Fall: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs a. a. O. S. 151; Riedel zu Art. 60 Nr. 2; Zorn, Staatsr. Bd. II S. 537; Preufs a. a. O. S. 91 ff.; v. Savigny a. a. O. S. 236 ff.; dafür: Hiersemenzel zu Art. 60 N. II; Thudichum a. a. O. S. 111; Seydel a. a. O. S. 1413; Laband a. a. O. S. 561; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O. S. 280; Arndt a. a. O.; Seydel, Kommentar a. a. O. Nr. IV.

die Vorschriften über die militärischen Formationen, d. h. die Zahl der Armeecorps, Bataillone, Eskadrons und Batterieen übrig[12].

Die Friedenspräsenzstärke, welche früher eine Maximalziffer war, bezeichnet jetzt die Jahresdurchschnittsstärke[13]. Sie kann daher zu gewissen Zeiten des Jahres überschritten werden, wenn dafür zu anderen Zeiten weniger Leute bei den Fahnen gehalten werden.

2. Auch die Befugnis des Kaisers, die Gliederung und Einteilung der Kontingente zu bestimmen, ist durch gesetzliche Vorschriften beschränkt worden.

Für die Friedensformation ist gesetzlich festgestellt: 1. die Zahl der Armeecorps. Die gesamte Heeresmacht des Deutschen Reiches besteht im Frieden aus 23 Armeecorps. Von diesen werden 3 von Bayern, 2 von Sachsen und 1 von Württemberg aufgestellt, während Preufsen gemeinschaftlich mit den übrigen Staaten und Elsafs-Lothringen 17 Armeecorps formiert[14]; 2. die Zahl der Bataillone, Eskadrons und Batterieen. Die Infanterie wird formiert in 625 Bataillonen, die Kavallerie in 482 Eskadrons, die Feldartillerie in 574 Batterieen, die Fufsartillerie in 38, die Pioniere in 26, die Verkehrstruppen in 11 und der Train in 23 Bataillonen. Diese Formationen werden allmählich gebildet, so dafs sie am Schlusse des Rechnungsjahres 1902 vollendet sind[15]. — Dagegen sind nicht gesetzlich fixiert, sondern nur in allgemeinen Umrissen angedeutet: 1. die Unterabteilungen der Bataillone. Die Bataillone zerfallen in der Regel in 4, die des Train in 2 bis 3 Compagnieen; 2. die Zwischenglieder zwischen Bataillonen, Eskadrons und Batterieen einer- und Armeecorps andererseits. In der Regel wird bei der Infanterie aus 3 Bataillonen, bei der Kavallerie aus 5 Eskadrons ein Regiment, bei der Feldartillerie aus 2 bis 4 Batterieen eine Abteilung, aus 2 bis 3 Abteilungen ein Regiment, bei der Fufsartillerie aus 2 bis 3 Bataillonen ein

---

[12] Die Behauptung, dafs, wenn ein Gesetz über die Friedensstärke nicht zu stande komme, der Kaiser kraft der ihm im Art. 63 Abs. 4 der R. Verf. eingeräumten Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, das Recht habe, die Friedenspräsenzstärke festzusetzen (Reichskanzler Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 11. Jan. 1887. — Sten. Ber. Bd. I S. 341 —; Laband a. a. O. S. 562 ff.; Prazák im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 480 N. 32; Arndt a. a. O. und zu Art. 63 Nr. 5; R. Fischer, Recht des deutschen Kaisers S. 94; Gümbel a. a. O. S. 172) ist nicht zutreffend. Die Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, soll dem Kaiser nur nach Mafsgabe und im Rahmen des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke zustehen. Übereinstimmend: Zorn a. a. O. S. 535; Preufs a. a. O. S. 86 ff.; v. Savigny a. a. O. S. 241 ff.; v. Kirchenheim in v. Stengels Wörterbuch S. 460; Haenel a. a. O. S. 251 ff.

[13] R. G. vom 3. August 1893 Art. I § 1. R. G. vom 25. März 1899 Art. I § 2.

[14] R. M. G. § 3. Abänderungsgesetze vom 27. Januar 1890 Art. I, vom 25. März 1899 Art. I § 3.

[15] R. G. vom 25. März 1899 Art. 1 § 3.

Regiment gebildet. 2 oder 3 Regimenter werden zu einer Brigade, 2 oder 3 Brigaden der Infanterie und Kavallerie mit den nötigen Feldartillerieformationen zu einer Division vereinigt. Ein Armeecorps besteht aus 2 bis 3 Divisionen mit den entsprechenden Fuſsartillerie-, Pionier- und Trainformationen; 3. die Armeeinspektionen, von denen je eine für 3 bis 4 Armeecorps besteht. Die Regelung der Armeeorganisation, soweit sie nicht gesetzlich festgestellt ist, erfolgt durch den Kaiser. Nur der Erlaſs der Bestimmungen über Organisation der drei bayrischen Armeecorps steht dem König von Bayern kraft der ihm verbliebenen Militärhoheit zu.

Die Kriegsformation des Heeres, und zwar einschlieſslich der bayrischen Truppen, bestimmt der Kaiser[16]. Bei der Kriegsformation unterscheidet man Feldtruppen, Ersatztruppen und Besatzungstruppen. Die Feldtruppen werden zur unmittelbaren Aktion gegen den Feind verwendet. Die Ersatztruppen dienen dazu, neueingezogene Mannschaften auszubilden und vermittelst dieser die bei den Feldtruppen entstandenen Lücken zu ergänzen. Die Besatzungstruppen haben die Aufgabe, die Festungen und Etappenstraſsen zu besetzen[17].

### 3. Die Marine.

### § 199.

Die Kriegsmarine des Reiches ist durchaus einheitlich gestaltet, die Verwaltung des Marinewesens eine ausschlieſsliche Reichsangelegenheit, bei welcher den Einzelstaaten keinerlei Mitwirkung zusteht[1].

Die Organisation der Marine entbehrte zunächst durchaus einer gesetzlichen Grundlage. Dieselbe beruhte lediglich auf Anordnungen des Kaisers, dem die Organisationsgewalt zustand[2] und der in seinen Befugnissen nur durch die Festsetzungen des Reichshaushaltsetats beschränkt wurde. Im Jahre 1898 hat aber eine gesetzliche Regelung des Bestandes der Flotte, d. h. des im Frieden dauernd vorhandenen Teiles der Marine stattgefunden[3].

Das Gesetz bestimmt zunächst den Schiffsbestand der deutschen Flotte. Diese besteht: 1. aus folgenden verwendungsbereiten Schiffen, d. h. solchen, welche sich entweder im Dienste befinden oder zur Indienststellung fertig sind: einem Flottenflaggenschiff, 2 Geschwadern zu je 8 Linienschiffen, 2 Divisionen zu je 4 Küstenpanzerschiffen, 6 groſsen und 16 kleinen Kreuzern als Aufklärungsschiffen für die heimische Schlachtflotte, 3 groſsen und 10 kleinen Kreuzern für den Auslandsdienst; 2. aus

---

[16] R. M. G. § 6.

[17] Über das weitere auf die Militärverwaltung bezügliche Detail vgl. mein Lehrbuch des deutsehen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 30 ff.

[1] R. Verf. Art. 53 (R. G. vom 26. Mai 1893).

[2] R. Verf. Art. 53.

[3] R. G., betr. die deutsche Flotte, vom 10. April 1898.

der Materialreserve, d. h. den Schiffen, welche zum Ersatz für reparaturbedürftige Schiffe bestimmt sind. Zu letzteren gehören 2 Linienschiffe, 3 grofse und 4 kleine Kreuzer[4]. Dieser Schiffsbestand ist gesetzlich fixiert, eine Vermehrung und Verminderung desselben kann also nur auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses von Bundesrat und Reichstag erfolgen. Die Fertigstellung der Schiffe soll bis zum Ende des Rechnungsjahres 1903 erfolgen. Von diesem Momente an ist die Regierung sowohl berechtigt als verpflichtet, die festgesetzte Zahl von Schiffen zu halten. Auf Torpedofahrzeuge, Schulschiffe, Specialschiffe und Kanonenboote beziehen sich die Bestimmungen des Gesetzes nicht; in dieser Hinsicht bleibt also auch künftig die kaiserliche Organisationsgewalt innerhalb der Festsetzungen des Reichshaushaltsetats mafsgebend.

Diese Festsetzungen haben eine doppelte rechtliche Bedeutung. Sie dienen einmal als Grundlage für die finanzielle Bewilligung, andererseits als Grundlage für die Bestimmung des Mannschaftsbestandes.

Durch finanzielle Bewilligung müssen zunächst die Mittel für die Herstellung und Unterhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Schiffsbestandes bereitgestellt werden. Dies geschieht durch den Reichshaushaltsetat. Die Mittel zur Herstellung sind in einer solchen Höhe zu gewähren, dafs die Neubauten bis zum Ablauf des Rechnungsjahres 1903 vollendet werden können. Es kann jedoch die Ausführung der Neubauten über das Jahr 1903 hinaus verschoben werden, wenn die Bewilligungen gewisse im Gesetz näher bezeichnete Summen überschreiten[5]. In Bezug auf die dauernde Unterhaltung des Schiffsbestandes ist festgesetzt, dafs Linienschiffe und Küstenpanzerschiffe nach 25, grofse Kreuzer nach 20 und kleine Kreuzer nach 15 Jahren ersetzt werden. Diese Fristen können nur mit Zustimmung des Bundesrats verlängert und nur mit Zustimmung des Reichstags verkürzt werden. Etwaige Bewilligungen von Ersatzbauten vor Ablauf der gesetzlichen Lebensdauer sind innerhalb einer zwischen Bundesrat und Reichstag zu vereinbarenden Frist durch Zurückstellung anderer Ersatzbauten auszugleichen. Letztere Bestimmung findet jedoch auf Ersatzbauten, welche infolge höherer Gewalt, z. B. des Unterganges eines Schiffes, notwendig werden, keine Anwendung[6]. Eine finanzielle Bewilligung ist aber ferner für die Indienststellung der Schiffe erforderlich. Von den Schiffen der Schlachtflotte befindet sich im Frieden nur ein Teil im Dienste, die übrigen bleiben aufser Dienst und kommen erst im Kriegsfalle mit zur Verwendung. Die im Frieden in Dienst befindlichen Schiffe bestehen aus: 1. aktiven Formationen, d. h. solchen, welche jederzeit verwendungsbereit sind, zu diesen gehören

---

[4] F. G. § 1.
[5] F. G. §§ 1, 7.
[6] F. G. § 2.

9 Linienschiffe, 2 grofse Kreuzer, 6 kleine Kreuzer; 2. Stammschiffen für die Reserveformationen, d. h. Schiffen mit Besatzungsstämmen, welche im Kriegsfalle unter sämtliche Reserveschiffe verteilt werden und in Verbindung mit den eingezogenen Reservisten die Besatzung dieser zu bilden haben, als solche Stammschiffe fungieren 4 Linienschiffe, 4 Küstenpanzerschiffe, 2 grofse Kreuzer und 5 kleine Kreuzer; 3. eine Reserveformation, welche auf die Dauer von 2 Monaten aktiviert wird, namentlich zum Zweck von Übungen, bestehend aus 2 Linien- oder Küstenpanzerschiffen [7]. Die Regierung ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, Schiffe in der angegeben Zahl im Dienste zu haben; die für die innerhalb der gesetzlichen Maximalzahl in Dienst gehaltenen Schiffe erforderlichen Mittel müssen durch den Reichshaushaltsetat zur Verfügung gestellt werden [8]. Die Indiensthaltung von Schiffen für den Auslandsdienst ist, weil von wechselndem Bedarf abhängig, gesetzlich nicht geregelt, ebenso die der Torpedofahrzeuge, Schulschiffe, Specialschiffe und Kanonenboote, weil für diese eine gesetzliche Organisation überhaupt nicht besteht. Hier sind also lediglich die Festsetzungen des Reichshaushaltsetats mafsgebend.

Die gesetzliche Regelung des Schiffsbestandes und der Indienststellung der Schiffe bildet aber ferner die Grundlage für die Festsetzung des Schiffspersonals. An Deckofficieren, Unterofficieren und Gemeinen sollen vorhanden sein: 1. 1½fache Besatzungen für die im Auslande befindlichen Schiffe; 2. volle Besatzungen für die zur aktiven Formation der heimischen Schlachtflotte gehörigen Schiffe, die Hälfte der Torpedofahrzeuge, die Schulschiffe, die Specialschiffe; 3. Besatzungsstämme für die zu Reserveformationen der heimischen Schlachtflotte gehörigen Schiffe und die andere Hälfte der Torpedofahrzeuge, die Stämme bestehen aus zwei Dritteilen des Maschinenpersonals und der Hälfte des übrigen Personals der vollen Besatzungen; 4. der erforderliche Landbedarf; 5. ein Zuschlag von 5% vom Gesamtbedarf [9]. Die Besatzung gliedert sich in Matrosendivisionen, Werftdivisionen und Torpedoabteilungen. Die Etatsstärken derselben werden durch den Reichshaushaltsetat festgestellt. Dabei sind aber die gesetzlichen Vorschriften über die Besatzungen als mafsgebend zu betrachten [10]. Die rechtliche Bedeutung der letzteren liegt also darin, dafs sie eine verbindliche Vorschrift für die Etatsfestsetzung enthalten.

Der Oberbefehl über die Marine steht dem Kaiser zu und wird nach dessen Anordnungen von einem kommandierenden Admiral ausgeübt. Die Marineverwaltung liegt dem Staats-

---

[7] F. G. § 3.
[8] F. G. § 3.
[9] F. G. § 4.
[10] F. G. § 5.

sekretär des Reichsmarineamtes unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ob. Die Ernennung der Offiziere und Beamten erfolgt gleichfalls durch den Kaiser; dieselben sind ebenso wie die Mannschaften eidlich für ihn in Pflicht zu nehmen[11].

Der Kieler Hafen und der Jahdehafen (Wilhelmshaven) sind Reichskriegshäfen[12].

### 4. Die Schutztruppen der Schutzgebiete.

#### § 199a.

Zu der bewaffneten Macht des Deutschen Reiches gehören auch die Schutztruppen der Schutzgebiete. Solche bestehen jedoch nur in den afrikanischen Schutzgebieten, da sich in den australischen ein Bedürfnis danach noch nicht herausgestellt hat, während in Kiautschou eine ausreichende Besatzung von Marinetruppen vorhanden ist. Die Rechtsverhältnisse der Schutztruppen haben ihre Regelung durch besondere Reichsgesetze erhalten[1].

Die Schutztruppen weisen gegenüber den anderen Bestandteilen der bewaffneten Macht wesentliche Verschiedenheiten auf sowohl hinsichtlich ihrer Aufgabe als ihrer Zusammensetzung.

Die Aufgabe der Schutztruppen besteht nicht in der Bekämpfung äufserer Feinde, sondern lediglich in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den afrikanischen Schutzgebieten, insbesondere auch in der Bekämpfung des Sklavenhandels[2].

Die Zusammensetzung der Schutztruppen unterscheidet sich von den übrigen Teilen der bewaffneten Macht dadurch, dafs für dieselben keine Wehrpflicht besteht, sie also nur aus freiwillig eingetretenen Personen gebildet werden. Diese Freiwilligen sind: 1. Offiziere, Ingenieure des Soldatenstandes, Sanitätsoffiziere, Beamte und Unteroffiziere des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, welche sich zum Eintritt in die Schutztruppen melden[3], 2. in Südwestafrika aufserdem auch Gemeine des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, welche dasselbe thun, und daselbst wohnhafte Reichsangehörige, welche auf ihren Wunsch zur Ableistung der Wehrpflicht in die Schutztruppe ein-

---

[11] R. Verf. Art. 53, A. H. Erlafs vom 30. März 1889.

[12] R. Verf. Art. 53, R. G., betr. die Reichskriegshäfen, vom 19. Juni 1883.

[1] R. G., betr. die kaiserliche Schutztruppe für Ostafrika, vom 22. März 1891. R. G., betr. die kaiserlichen Schutztruppen für Südwestafrika und Kamerun, vom 9. Juni 1895. Abänderungsgesetz zu beiden Gesetzen vom 7. Juli 1896. Neue Redaktion unter dem Titel: G., betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896.

[2] R. G. vom 18. Juli 1896 § 1.

[3] R. G. vom 18. Juli 1896 §§ 2, 3.

gestellt werden[4]; 3. solche Deutsche, welche zu der vom Reichskommissar für Ostafrika angeworbenen Truppe gehört haben oder bei der Landeshauptmannschaft für Südwestafrika bezw. dem Gouvernement von Kamerun auf Grund von Dienstverträgen in Dienst getreten und in die Schutztruppe übernommen sind[5]; 4. angeworbene Farbige[6].

Die Schutztruppen sind selbstverständlich eine reine Reichsinstitution, bei welcher eine Beteiligung der Einzelstaaten nicht stattfindet. Oberster Kriegsherr der Schutztruppe ist der Kaiser[7]. Ihm steht namentlich der Oberbefehl und das Recht der Ernennung der Offiziere zu. Die näheren Vorschriften über die Organisation der Schutztruppen werden vom Reichskanzler erlassen[8].

### 5. Militärgesetzgebung.

### § 200.

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes[1] bestimmte, dass im ganzen Bundesgebiete die gesamte preufsische Militärgesetzgebung ungesäumt eingeführt werden sollte, sowohl die Gesetze selbst als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich das Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung u. s. w., für Krieg und Frieden. Die Militärkirchenordnung war jedoch ausgeschlossen. Diese Einführung erfolgte durch Präsidialverordnungen vom 7. November und 29. Dezember 1867 und 22. Dezember 1868[2].

Durch die Konvention mit dem Grofsherzogtum Hessen wurde für das Gebiet desselben ebenfalls die Einführung der preufsischen Militärgesetzgebung angeordnet und bestimmt, dafs

---

[4] R. G. vom 18. Juli 1896 §§ 25, 17. V. vom 30. März 1897 §§ 2, 3.
[5] R. G. vom 18. Juli 1896 §§ 22, 26.
[6] R. G. vom 18. Juli 1896 § 2.
[7] R. G. vom 18. Juli 1896 § 1.
[8] R. G. vom 18. Juli 1896 § 27.

[1] Verf. des Nordd. Bundes Art. 61.

[2] Laband, Staatsrecht Bd. II § 96 S. 497 ff., hält diese Form der Publikation für inkorrekt und meint, die Einführung hätte durch Verordnungen der einzelnen Landesregierungen erfolgen müssen. Ebenso Gümbel a. a. O. S. 165. Vgl. dagegen meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 342 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 203 S. 47 N. 2; A. Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 125 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 332 S. 259; Seydel, Kommentar, zu Art. 61 Nr. I.

daselbst künftig diejenige Wehrverfassung gelten sollte, welche in der Verfassung des Norddeutschen Bundes festgesetzt wäre bezw. durch spätere Bundesgesetze festgesetzt werden würde[3].

Die Verfassung des Deutschen Reiches wiederholte die Bestimmungen der Norddeutschen Bundesverfassung. Dabei verstand es sich von selbst, daſs diejenigen norddeutschen Gesetze, welche seit Gründung des Norddeutschen Bundes erlassen waren, an Stelle der früheren preuſsischen traten.

Die betreffende Bestimmung erlangte jedoch nur in Baden uneingeschränkte Gültigkeit. Für Württemberg[4] wurden auſser der Militärkirchenordnung auch das Militärstrafgesetzbuch und die Militärstrafgerichtsordnung sowie die Bestimmungen über Einquartierung und Flurbeschädigungen von der Einführung ausgenommen und bestimmt, daſs in dieser Beziehung die württembergischen Gesetze und Einrichtungen bis zur Regelung im Wege der Reichsgesetzgebung in Geltung bleiben sollten. Bayern sollte nach dem Bündnisvertrage[5] zunächst seine Militärgesetzgebung behalten „bis zur verfassungsmäſsigen Beschluſsfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen“. Danach war die Einführung preuſsischer Gesetze in Bayern völlig ausgeschlossen, die Einführung norddeutscher Gesetze entweder durch Reichsgesetzgebung oder im Wege freier Verständigung zulässig[6].

Seit Gründung des Reiches hat die Reichsgesetzgebung eine umfangreiche Thätigkeit auf dem Gebiete des Militärwesens entwickelt. Durch diese Gesetzgebung ist das deutsche Militärrecht einheitlich geregelt worden. Auch die vom Norddeutschen Bunde erlassenen Gesetze sind zum Teil auf die süddeutschen Staaten und Elsaſs-Lothringen ausgedehnt, zum Teil durch Reichsgesetze ersetzt worden. Endlich hat in Elsaſs-Lothringen die Einführung der vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetze und in Helgoland die Einführung aller Gesetze über Militärwesen und Kriegsmarine[7] stattgefunden. Die ehemals preuſsischen Militärgesetze haben nunmehr fast sämtlich ihre Geltung verloren. Von denselben befinden sich nur noch in Kraft:

1. Die Verordnung vom 23. September 1867, betreffend die Heranziehung der Staatsdiener zu den

---

[3] Konv. vom 7. April 1867 Art. 2 u. 5.

[4] Konv. vom 21./25. November 1870 Art. 10.

[5] Vertr. vom 23. November 1870 Nr. III § 5 I

[6] Übereinstimmend: Thudichum, Jahrbuch a. a. O. S. 66. — Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar zu Art. 61 Nr. VI, welcher die Worte „freie Vereinbarung“ nur auf die Zeit der Einführung beziehen will.

[7] Kaiserl. V. vom 22. März 1891 Art. 1.

Kommunalauflagen, soweit sie sich auf die Besteuerung des dienstlichen Einkommens aktiver Militärpersonen, der Pensionen verabschiedeter Offiziere und Hinterbliebener von Militärpersonen sowie der Militärspeiseanstalten und ähnlicher Einrichtungen bezieht, im Gebiete des ehemaligen Norddeutschen Bundes[8].

2. die Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845 im ganzen Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Württemberg[9]. Diese wird aber demnächst ihre Geltung verlieren, da an Stelle der bisherigen landesgesetzlichen Vorschriften die Reichsmilitärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 treten soll. Das Gesetz ist bereits publiziert, die Bestimmung über das Inkrafttreten desselben aber einer mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Kaiserlichen Verordnung vorbehalten; die Einführung desselben mufs jedoch spätestens bis zum 1. Januar 1901 erfolgen[10].

---

[8] Dieselbe ist eingeführt durch Präs.-V. vom 22. Dezember 1868. Die Befugnis des Bundespräsidiums zur Einführung war allerdings zweifelhaft. Durch das R. G., betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben, vom 28. März 1886 haben aber die in dieser Beziehung bestehenden Bedenken ihre Erledigung gefunden. Indem das gedachte Reichsgesetz die Verordnung in Bezug auf das aufserdienstliche Einkommen der im Offiziersrang stehenden Militärpersonen und die Pensionen der zur Disposition gestellten Offiziere aufhebt, hält sie den übrigen Inhalt derselben aufrecht. Vgl. Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XXIV S. 1 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. II § 96 S. 498 N. 7.

[9] Eingeführt im Gebiete des Norddeutschen Bundes durch V. vom 29. Dez. 1867, in Südhessen auf Grund der Militärkonvention vom 7. April 1867 Art. 5, in Baden durch V. vom 24. Nov. 1871, in Elsafs-Lothringen durch G. vom 23. Jan. 1872.

[10] E. G. zur R. Mil. Str. G. O. vom 1. Dez. 1898 § 1. — Die Frage, ob das Reich befugt war, gegen den Widerspruch Bayerns einen einheitlichen Militärgerichtshof zu errichten, dessen Zuständigkeit sich auch auf diesen Staat erstreckte, hat damit ihre praktische Bedeutung verloren. Die Befugnis des Reiches, dies zu thun, ist von bayrischer Seite bestritten worden, und der bayrische Standpunkt hat eine schriftstellerische Vertretung durch Seydel, Annalen 1898 S. 151 ff.; Grafsmann ebenda S. 721 ff. und Gümbel ebenda 1899 S. 191 gefunden. Diese berufen sich auf die Bayern in dem Bündnisvertrage vom 23. Nov. 1870 III § 5 Nr. III eingeräumte Militärhoheit. Hier ist aber von einer Militärhoheit des Staates Bayern keine Rede, sondern nur von einer solchen des Königs von Bayern. Die Bestimmung besagt daher nur, dafs diejenigen militärischen Befugnisse, welche im übrigen Reichsgebiete der Kaiser ausübt, in Bayern vom König ausgeübt werden sollen. Die Unterordnung unter einen unabhängigen Gerichtshof mufste sich aber auch Bayern infolge einer Unterwerfung unter die Militärgesetzgebung des Reiches gefallen lassen. Besondere militärgerichtliche Befugnisse sind dem Kaiser in der R. Mil. Str. G. O. überhaupt nicht vorbehalten, die betreffenden Funktionen vielmehr überall dem Kontingentsherrn übertragen. Höchstens könnte die Ernennung der Mitglieder des Reichsmilitärgerichtes hierzu gerechnet werden. In dieser Hinsicht ist aber den bayrischen Ansprüchen durch die Bestellung eines bayrischen Senates, dessen Mitglieder vom König von Bayern ernannt werden, vollauf Rechnung getragen (R. G. vom 9. März 1899).

Auf die Schutztruppen finden die Militärgesetze des Deutschen Reiches nur insoweit Anwendung, als sie ausdrücklich auf dieselben ausgedehnt sind. Ihre Rechtsverhältnisse haben eine Regelung durch besondere Gesetze gefunden[11].

## Fünftes Kapitel.

## Die Verwaltung der Finanzen[1].

### 1. Allgemeine Grundsätze.

### § 201.

Verwaltung der Finanzen ist die auf die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern gerichtete staatliche Thätigkeit. Die Finanzverwaltung umfaſst: 1. die Verwaltung des Staatsvermögens, 2. die Verwaltung der Staatseinnahmen. Diese sind zum Teil privatrechtlicher, zum Teil staatsrechtlicher Natur. Erstere beruhen auf einer staatlichen Thätigkeit, welche sich in den gewöhnlichen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs bewegt, letztere auf der Ausübung von Staatshoheitsrechten. Zu den privatrechtlichen Einnahmen gehören namentlich die aus dem Staatsvermögen und den gewerblichen Unternehmungen des Staates. Die Hauptgruppe der staatsrechtlichen Einnahmen des Staates bilden die Steuern, d. h. Beiträge zu den Staatslasten, welche der Staat den Unterthanen kraft seiner Herrschaftsbefugnisse auferlegt. Mit dem Namen Gebühren bezeichnet man die Leistungen der Einzelnen für die Benutzung von Staatsanstalten oder für Handlungen staatlicher Organe. Die Gebühren haben teils einen staatsrechtlichen, teils einen privatrechtlichen Charakter. Einen staatsrechtlichen, soweit sie für Ausübung von Staatshoheitsrechten gezahlt werden und auf Gesetzen des Staates bezw. Verfügungen der staatlichen Organe beruhen (Sporteln für die Akte der Justiz und Verwaltung), einen privatrechtlichen, soweit sie Leistungen für die Benutzung von Staatsanstalten sind und in dem Vertrage der Anstaltsverwaltung mit dem die Anstalt

---

[11] G., betr. die Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896. V., betr. die Einführung der deutschen Militärstrafgesetze in den afrikanischen Schutzgebieten, vom 26. Juli 1896. V., betr. das strafgerichtliche Verfahren gegen Militärpersonen der kaiserlichen Schutztruppen, vom 26. Juli 1896. V., betr. die Erfüllung der Dienstpflicht bei der kaiserlichen Schutztruppe für Südwestafrika, vom 30. März 1897.

[1] Monographische Bearbeitungen des Finanzrechtes giebt es nicht. Die allgemeinen Werke über Finanzwissenschaft behandeln die Finanzen mehr vom volkswirtschaftlichen und politischen als vom rechtlichen Gesichtspunkte aus. Eine Behandlung des Finanzrechtes enthält mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 174 ff. Daselbst § 237 N. 1 auch ein Verzeichnis der finanzwissenschaftlichen Litteratur.

benutzenden Privaten ihre Begründung finden; 3. die Verwaltung der Staatsausgaben; 4. die Verwaltung der Staatsschulden.

In Bezug auf diejenigen wirtschaftlichen Thätigkeiten, welche nicht hoheitlicher Natur sind, sondern in den gewöhnlichen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs stattfinden, ist der Staat den Vorschriften des Privatrechtes und der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte unterworfen.

Der Staat als Subjekt von Vermögensrechten heiſst Fiskus. Dieser Ausdruck bezeichnet nicht nur den Staat in vermögensrechtlichem Privatverkehr, sondern auch als Träger obrigkeitlicher Vermögensrechte, z. B. als Inhaber des Besteuerungsrechtes (Steuerfiskus)[2].

In Deutschland besteht eine besondere Finanzverwaltung des Reiches, der Einzelstaaten und der Kommunalverbände. Letztere unterscheidet sich jedoch von der staatlichen Finanzverwaltung dadurch, daſs sie nicht nach selbst gesetzten Normen, sondern nach Maſsgabe der staatlichen Gesetze ausgeübt wird[3].

## II. Geschichtliche Entwicklung der Finanzverwaltung in Deutschland[1].

### § 202.

Die Grundlage für die Finanzverwaltung der landesherrlichen Territorien in Deutschland bildete ursprünglich das landesherrliche

[2] Vgl. mein Lehrb. des deutsch. Verw. R. Bd. § 238 S. 177 N. 2 und die daselbst angeführte Litteratur, Hatschek, im Verwaltungsarchiv Bd. VII S. 424 ff.

[3] Zu weit geht Laband, Annalen des Deutschen Reiches 1873 S. 405 u. 406, wenn er den Gemeinden nur eine Finanzwirtschaft zugesteht, die Finanzgewalt dagegen abspricht. Das Besteuerungsrecht der Gemeinden ist unzweifelhaft ein Ausfluſs ihrer Finanzgewalt und dasselbe hat, wenn auch seine Ausübung durch staatliche Gesetzgebung geregelt wird, den Charakter eines selbständigen, im Wesen der Gemeinde begründeten Rechtes, das keineswegs bloſs auf einer Delegation durch die Staatsgewalt beruht. Übereinstimmend: Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches 1883 S. 293; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 263 N. 2.

[1] K. D. Hüllmann, Deutsche Finanzgeschichte des Mittelalters, 2 Bde., Berlin 1805; K. H. Lang, Historische Entwicklung der teutschen Steuerverfassungen, Berlin und Stettin 1793; F. W. v. Ulmenstein, Versuch einer kurzen systematischen und historischen Einleitung in die Lehre des teutschen Staatsrechtes von Steuern und Abgaben reichsständischer Unterthanen und des Steuerrechtes der Reichsstände, Erlangen 1794; A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preuſsische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten, Berlin 1866; G. Schmoller, Die Epochen der preuſsischen Finanzpolitik, im Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches, N. F. Bd. I S. 33 ff.; Böhlau, Fiskus, landesherrliches und Landesvermögen im Groſsherzogtum Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1877; K. Zeumer, Die deutschen Städtesteuern, insbesondere die städtischen Reichssteuern (Bd. I Heft 2 der Staats- und socialwissenschaftlichen Forschungen von Schmoller),

Kammergut[2]. Aus den Erträgen desselben wurden die Kosten des landesherrlichen Hofhaltes und der Landesverwaltung bestritten. Weitere Einnahmen flossen den Landesherren aus den Regalien zu, d. h. nutzbaren Hoheitsrechten, welche durch kaiserliche Verleihung auf sie übergegangen waren. Die Steuern der Unterthanen erschienen, soweit sie nicht herkömmlich feststanden, als freiwillige Beiträge, zu deren Leistung dieselben nur infolge der Bewilligung durch die Landstände verpflichtet waren (sogenannte Beden). An das Steuerbewilligungsrecht der Landstände schloſs sich das Recht der Verwaltung und Erhebung der Steuern an. Entsprechend dem Verhältnis von Landesherrn und Ständen, welche als zwei nur durch eine Reihe von Rechten und Pflichten verbundene Subjekte erschienen, bestanden auch zwei getrennte Vermögensmassen: das Kammergut, als dessen Eigentümer der Landesherr erschien, und das Landesvermögen, d. h. die landschaftliche Steuerkasse und die aus ihren Mitteln erworbenen Güter, welche der Korporation der Landstände gehörten. Da jedoch die Kammergüter fortdauernd die Grundlage der Finanzwirtschaft blieben, so suchten die Landstände auch auf die Verwaltung dieser Einfluſs zu gewinnen. Sie setzten es in der Regel durch, daſs die Veräuſserung von Kammervermögen und die Aufnahme von Kammerschulden an ihre Mitwirkung gebunden wurde.

Die Steuern hatten meist den Charakter von Vermögenssteuern, welche auf dem Grundbesitz lasteten; daneben kamen seit Ende des Mittelalters Kopfsteuern und indirekte Steuern vor. Nach dem dreiſsigjährigen Kriege, als der verwüstete Grundbesitz nicht mehr im stande war, neue Auflagen zu ertragen, suchte man eine besondere Besteuerung des mobilen Kapitals herzustellen. Als solche erscheint die Accise, eine Steuer gemischten Charakters, die sich namentlich aus einer Reihe von indirekten Steuern zusammensetzte. Die Accise wurde die regelmäſsige Form der Besteuerung für die Städte, während auf dem Lande die hergebrachten Grundsteuern bestehen blieben.

Eine Beschränkung erfuhr das Steuerbewilligungsrecht der Landstände zuerst dadurch, daſs den Landesherren reichsgesetzlich die Befugnis beigelegt wurde, ihre Unterthanen für die Leistung der ihnen obliegenden Reichs- und Kreisbeiträge ohne besondere Bewilligung zu Steuern heranzuziehen[3]. Später dehnte man diesen Grundsatz auch auf diejenigen Steuern aus, welche zur Unterhaltung

---

Leipzig 1878; L. Hoffmann, Geschichte der direkten Steuern in Bayern vom Ende des dreizehnten bis zum Anfang des neunzehnten Jahrhunderts (Bd. IV H. 5 der angeführten Forschungen), Leipzig 1883; G. v. Below, Die landständische Verfassung von Jülich und Berg. T. III: Geschichte der direkten Staatssteuern H. 1, Düsseldorf 1890; mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 245 S. 204 ff.

[2] Über die Rechtsverhältnisse desselben vgl. § 94 S. 256 ff.

[3] R. A. von 1530 § 118, von 1543 § 24, von 1548 § 102. W. K. Art. XV § 3.

der Landesfestungen und ihrer Garnisonen [4] sowie zur Bestreitung der Legationskosten für Reichs- und Kreistage erforderlich waren [5]. Dagegen wurde der Versuch der Reichsstände, ein weitergehendes fast unumschränktes Besteuerungsrecht reichsgesetzlich feststellen zu lassen, durch das gegen den Antrag eingelegte Veto Kaiser Leopolds I. zurückgewiesen [6]. Die Landesherren gingen daher darauf hinaus, sich im eigenen Lande Einnahmequellen zu verschaffen, welche von der Bewilligung der Landstände unabhängig waren. Sie benutzten dazu einmal die Regalien, welche sich als landesherrliche Reservatrechte jeder ständischen Einwirkung entzogen; aufserdem suchten sie von den Landtagen permanente Bewilligungen für bestimmte Zwecke zu erlangen, welche keiner periodischen Erneuerung bedurften. Zu diesen gehörte besonders die seit dem dreifsigjährigen Kriege als Kontribution bezeichnete Steuer vom Grundeigentum, welche namentlich zur Unterhaltung des Militärs bestimmt war. Auch die Accise hatte in einzelnen Territorien einen solchen Charakter. Mit Hülfe dieser beiden Steuern gelang es den Landesherren vielfach, die Rechte der Stände völlig zu beseitigen. Aber auch in denjenigen Ländern, in welchen sich die landständischen Verfassungen in voller Kraft erhalten hatten, machte man in der letzten Zeit des deutschen Reiches allgemein einen Unterschied zwischen notwendigen Steuern, die in Gesetz und Herkommen begründet waren, und freiwilligen, für welche eine besondere Bewilligung der Landstände erfordert wurde [7].

In denjenigen Ländern, in welchen eine völlige Vernichtung der landständischen Rechte eintrat, hörte damit auch der Dualismus von Landkasse und Kammerkasse auf; es entstand eine einheitliche Finanzverwaltung. In derselben erhielt sich jedoch eine Mischung von staats- und privatwirtschaftlichen Elementen, solange das Kammergut seinen alten Charakter bewahrte. Erst durch die Erklärung der Domänen zu Staatsgütern wurde die Finanzverwaltung zu einem rein staatlichen Verwaltungszweige. Am frühesten ist diese Entwicklung im brandenburgisch-preufsischen Staate eingetreten.

Im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts erfolgte eine vollständige Reorganisation der Finanzverwaltung. Die Rechtsverhältnisse des Domaniums wurden in fast allen deutschen Staaten gesetzlich geordnet. Unter dem Einflufs der neueren volkswirtschaftlichen Theorieen kam eine Reform des Steuerwesens zu stande, welche in der Einführung von Ertrags-, Einkommen-

---

[4] R. A. von 1654 § 180. W. K. Art. XV § 3.

[5] Kommissionsdekret vom 19. Juni 1670 (N. S. der R. A. Bd. IV S. 80; Schmaufs, Corp. iur. publ. S. 1076).

[6] J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Militärsachen S. 17 ff.; Schmaufs a. a. O. S. 1077.

[7] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes § 257; v. Gönner, Teutsches Staatsrecht § 456; Leist, Teutsches Staatsrecht § 227.

und Vermögenssteuern gipfelte. Die Accise wurde aufgehoben und durch ein rationelleres System indirekter Besteuerung ersetzt. An die Stelle des Steuerbewilligungsrechtes der alten Landstände trat das Budgetrecht der modernen Landtage, welches in den Verfassungsurkunden eine nähere Regelung erhielt. Durch die Gründung des Zollvereins kam es zur Einführung gemeinsamer Normen über die Erhebung der Zölle und gewisser Verbrauchssteuern. Infolge der Umgestaltung der gesamtdeutschen Verfassung endlich entstand eine besondere Finanzverwaltung des Reiches neben der der Einzelstaaten.

## III. Die Finanzverwaltung der Einzelstaaten.

### 1. Im allgemeinen.

### § 203.

In weitaus den meisten deutschen Staaten, d. h. in allen, in welchen eine gesetzliche Regelung der Domanialverhältnisse stattgefunden hat, besteht eine Trennung zwischen dem Staatsvermögen und dem Privatvermögen oder Fideikommifsgut der regierenden Familie, welches häufig als Kammergut bezeichnet wird. Nur sehr vereinzelt hat sich das Kammergut in seiner alten Gestaltung erhalten und trägt in diesem Falle einen gemischten Charakter an sich, der in den früheren Verfassungszuständen seine Erklärung findet[1].

I. Das Staatsvermögen zerfällt in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Ersteres ist der Inbegriff derjenigen Güter, welche zur Benutzung für öffentliche Zwecke bestimmt sind. Letzteres umfafst diejenigen Vermögensgegenstände, welche dem Staate als Einnahmequelle dienen: die Domänen, d. h. landwirtschaftlich benutzte Grundstücke, Forsten, Bergwerke, Fabriken und Aktivkapitalien[2].

II. Die Einnahmen des Staates teilen sich in folgende Gruppen:

A) privatrechtliche Einnahmen, d. h. solche, welche der Staat aus der Beteiligung am allgemeinen vermögensrechtlichen Verkehr gewinnt. Zu diesen gehören die Einnahmen aus den Staatsdomänen, Staatsforsten, Staatsbergwerken, Staatseisenbahnen, Staatsfabriken und staatlichen Handelsgeschäften (preufsische Seehandlung u. s. w.), Staatslotterieen, staatlichen Aktivkapitalien, endlich aus herrenlosen Sachen und vakanten Erbschaften[3].

B) Gebühren für die Vornahme von Handlungen staatlicher Organe und Benutzung staatlicher Anstalten[4].

---

[1] Vgl. über diese Verhältnisse § 94 S. 258 ff.
[2] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 181 ff.
[3] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 189 ff.
[4] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 194 ff.

C) Steuern. Diese zerfallen in:

1. solche, welche auf Besitz und Einkommen basiert sind, nämlich:

a) auf den Besitz eines bestimmten Vermögens (Vermögenssteuern),

b) auf den Bezug eines bestimmten Einkommens, und zwar entweder mit Unterscheidung der einzelnen Einkommenszweige (Ertragssteuern, z. B. Grundsteuer, Gebäudesteuer, Gewerbesteuer, Kapitalrentensteuer, Lohn- und Besoldungssteuer) oder mit ausschliefslicher Berücksichtigung des Gesamteinkommens (Einkommensteuer),

c) auf den Besitz einzelner Gebrauchsgegenstände, z. B. Luxussteuern, Wohnungssteuer;

2. solche, welche an gewisse wirtschaftliche Handlungen geknüpft sind, nämlich:

a) Vornahme von Rechtsgeschäften (Verkehrssteuern),

b) Akte der Gütererzeugung und des Güterverkehrs, namentlich Produktion bestimmter Gegenstände (Verbrauchsgegenstände, Spielkarten) und Einfuhr oder Ausfuhr von Waren (Zölle). Da diese Steuern in der Regel nicht von demjenigen, auf dem sie lasten sollen, dem Konsumenten, sondern von einem Dritten, dem Produzenten oder Importeur, erhoben werden, so pflegt man sie indirekte Steuern zu nennen und ihnen alle anderen Steuern als direkte entgegenzusetzen[5].

Die Finanzverwaltung der deutschen Einzelstaaten ist im wesentlichen auf direkte Steuern basiert. Von diesen kommen in erster Linie diejenigen in Betracht, welche auf Vermögen und Einkommen lasten. Für die Besteuerung dieser Gegenstände bestehen drei Systeme nebeneinander. Nach dem einen, welches früher in Preufsen in Kraft war und jetzt noch in den übrigen norddeutschen Staaten, sowie in Baden und Hessen gilt, wird eine allgemeine Einkommensteuer, daneben in der Regel noch eine Grundbezw. Gebäude-, Gewerbe- und auch wohl Kapitalrentensteuer erhoben. Das andere, welches in Bayern, Württemberg, den hohenzollernschen Landen und Mecklenburg besteht, kennt eine allgemeine Einkommensteuer nicht, sondern setzt sich aus einer Reihe von Ertragssteuern für die einzelnen Einkommenszweige zusammen. Das dritte System endlich, welches mit dem 1. April 1895 in

[5] Die Einteilung der Steuern nach den äufseren Merkmalen der Besteuerung, Besitz bez. Einkommen und Handlungen, ist für die rechtliche Betrachtung die wichtigste. Aber es erscheint nicht angemessen, auf die beiden angeführten Arten von Steuern die Bezeichnungen „direkte“ und „indirekte“ anzuwenden, weil in dieser Verwendung eine Änderung hergebrachter Begriffe enthalten ist. Nur ein Teil derjenigen Steuern, welche an wirtschaftliche Handlungen geknüpft sind, hat den Charakter indirekter Steuern. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 214 S. 199 N. 2.

Preufsen eingeführt ist, hat die Ertragssteuern für den Staat gänzlich aufgegeben und den Gemeinden überwiesen; nach demselben wird für den Staat nur noch eine Einkommensteuer und eine Vermögenssteuer erhoben[6]. Verkehrssteuern kommen bei Rechtsgeschäften verschiedener Art vor. Von besonderer Bedeutung sind die bei Veräufserungen von Immobilien zu zahlenden Abgaben und die Erbschaftssteuer[7]. Die Luxussteuern spielen im Steuersystem der deutschen Einzelstaaten nur eine sehr untergeordnete Rolle[8].

Indirekte Steuern werden in einem grofsen Teil der deutschen Einzelstaaten überhaupt nicht erhoben, da die wichtigsten Arten derselben, nämlich die Zölle und die Verbrauchssteuern von inländischem Salz, Tabak, Bier, Branntwein und Zucker auf das Reich übergegangen sind. Eine gröfsere Bedeutung haben sie nur in Bayern, Württemberg und Baden, wo die Besteuerung des Bieres nicht für Rechnung des Reiches, sondern für Rechnung der Landeskassen erfolgt. Aufserdem wird in einzelnen deutschen Staaten eine Weinsteuer und eine Schlachtsteuer erhoben[9].

Gewisse Staatseinnahmen werden unter einem gemeinsamen Namen zusammengefafst, weil bei ihnen eine gemeinsame Form der Erhebung vorkommt, obwohl sie materiell verschiedenen Kategorieen angehören. Dies sind 1. die Regalien im modernen Sinne, d. h. die ausschliefslichen Berechtigungen des Staates zur Ausübung bestimmter wirtschaftlicher Thätigkeiten, namentlich zur ausschliefslichen Occupation gewisser Gegenstände oder zum ausschliefslichen Betrieb gewisser Gewerbe. Materiell fallen die Einnahmen aus den Regalien teils unter den Gesichtspunkt des monopolisierten privatrechtlichen Erwerbes, teils unter den der Gebühren, teils unter den der Verbrauchssteuern[10]; 2. der Stempel. Stempel ist eine unter öffentlicher Autorität hergestellte Marke, deren Verwendung auf gewissen Schriftstücken oder Produkten erfordert wird. Für die Erlangung des Stempels mufs eine Abgabe entrichtet werden. Der Stempel dient zum Teil zur Erhebung von Gebühren, zum Teil zur Erhebung von Steuern, namentlich von Verkehrssteuern oder auch von Verbrauchssteuern, z. B. der Spielkartensteuer[11].

III. Die Staatsausgaben sind teils ordentliche, d. h. solche, welche periodisch wiederkehren, teils aufserordentliche, welche durch die Bedürfnisse eines bestimmten Zeitpunktes herbeigeführt werden. Sie teilen sich in folgende Gruppen: 1. Erhebungs- und Verwaltungskosten der Einnahmen; 2. Ausgaben für

---

[6] Mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 216, 218 ff.
[7] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 261 ff.
[8] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 217.
[9] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 265 ff.
[10] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 185 ff.
[11] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 187 ff.

die staatlichen Organe: Monarch, Landtag, Staatsbehörden; 3. Ausgaben für die sachlichen Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungszweige; 4. Zinsen und Amortisation der Staatsschuld. Die Ausgaben haben den Charakter von Zahlungen, welche der Staat an andere Rechtssubjekte zu leisten hat. Diese Zahlungen beruhen teils auf einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, teils auf freier Entschliefsung der staatlichen Organe[12].

IV. Die Schulden der deutschen Territorien zerfielen in älterer Zeit in Kammerschulden, welche auf dem fürstlichen Kammervermögen, und Landesschulden, welche auf der landständischen Steuerkasse lasteten. Mit der Entstehung eines einheitlichen Staatsvermögens und einer einheitlichen Finanzverwaltung hat sich auch ein einheitliches Staatsschuldenwesen ausgebildet. Die Staatsschulden sind teils Verwaltungsschulden, teils Finanzschulden. Verwaltungsschulden heifsen diejenigen Schuldverbindlichkeiten des Staates, welche in Ausübung der regelmäfsigen Verwaltungsthätigkeit zu dem Zwecke eingegangen werden, die Realisierung der Aufgaben eines staatlichen Verwaltungszweiges zu ermöglichen. Finanzschulden heifsen diejenigen Schulden, welche durch eine besondere finanzielle Operation d. h. die Aufnahme einer Anleihe eingegangen werden und den Zweck haben, dem Staate aufserordentliche Einnahmen zuzuführen. Für die Verwaltungsschulden sind diejenigen staatsrechtlichen oder privatrechtlichen Grundsätze mafsgebend, von welchen der betreffende Verwaltungszweig überhaupt beherrscht wird. Für die Finanzschulden bestehen dagegen besondere Rechtsgrundsätze, welche einen Bestandteil des staatlichen Finanzverwaltungsrechtes bilden. Die Bestimmungen der Verfassungen und Gesetze über Staatsschulden sind regelmäfsig nur von Finanzschulden zu verstehen; diese können auch als Staatsschulden im engeren Sinne bezeichnet werden. Zu den Schuldverbindlichkeiten des Staates gehören endlich auch die von demselben übernommenen Garantieen, welche teils die Übernahme des wirtschaftlichen Risikos einer Unternehmung durch den Staat bedeuten, teils den Charakter von Bürgschaftsverpflichtungen haben. Man teilt die Staatsschulden ferner in verzinsliche und unverzinsliche ein. Seitdem die Kassenscheine aller deutschen Staaten auf das Reich übergegangen sind, giebt es in den Einzelstaaten nur noch verzinsliche Staatsschulden. Die verzinslichen Schulden zerfallen in die fundierte Schuld und die schwebende Schuld. Fundierte Schuld ist der Inbegriff derjenigen Schuldverbindlichkeiten, welche der Staat für einen längeren Zeitraum zu dem Zwecke übernommen hat, sich dadurch Mittel für aufserordentliche Aufwendungen zu beschaffen. Schwebende Schuld dagegen heifst der Inbegriff derjenigen Schuldverbindlichkeiten, welche für einen kürzeren Zeitraum eingegangen sind, um die Betriebsmittel der Staatskasse zu ver-

[12] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 271 ff.

stärken und eine Ausgleichung zwischen Einnahmen und Ausgaben derselben Etatsperiode zu bewirken; die schwebende Schuld tritt regelmäfsig in der Form der Schatzanweisungen auf[13].

### 2. Mitwirkung der Landtage bei der Finanzverwaltung[1].

§ 204.

Der Volksvertretung steht im konstitutionellen Staate ein weitgehender Einflufs auf die Finanzverwaltung durch die Beteiligung an der Feststellung des Staatshaushaltsetats oder Budgets zu.

1. In England[2] war im Laufe des Mittelalters der Grundsatz zur Anerkennung gelangt, dafs Steuern nur mit Bewilligung

---

[13] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 273 ff.

[1] Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes, Zeitschrift für die Staatswissenschaft Bd. XVII S. 636 ff.; R. Gneist, Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung, Berlin 1867; R. Gneist, Gesetz und Budget. Konstitutionelle Streitfragen aus der preufsischen Ministerkrisis vom März 1878, Berlin 1879; R. Gneist, Art. „Steuerverweigerung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 792 ff.; P. Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preufsischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berlin 1871; H. Schulze, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem Staatsrecht, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. II S. 161 ff.; F. v. Martitz; Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 207 ff.; meine Abhandlung über den Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VIII S. 1 ff.; G. Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalt der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885; P. Laband, Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 172 ff.; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 130 ff., 276 ff., Art. „Budgetrecht", in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. II S. 774 ff.; G. Prazák, Beiträge zum Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 441 ff.; M. Seydel, Das Budgetrecht des bayrischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843, in den Festgaben für Planck, München 1887; A. Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne S. 291 ff.; E. Loebe, Der Staatshaushalt des Königreiches Sachsen, Leipzig 1889; F. Brockhaus, Art. „Staatshaushalt" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 470 ff.; E. Rümelin, Der Etat in seiner öffentlichrechtlichen Bedeutung, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XL S. 299 ff.; Arndt, Budget, Gesetz, Verordnung in den Annalen des Deutschen Reiches 1891, S. 225 ff.; Fricker, Gesetz und Budget, in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. L S. 381 ff.; M. v. Heckel, Das Budget, Leipzig 1898; Hiemenz, Die gesetzlichen Grundlagen des hessischen Budgetrechtes in der Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. LIV S. 421 ff.

[2] R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht Bd. II S. 714 ff., Gesetz und Budget S. 91 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 130 ff.; May, Parliamentary practice chap. 21; Dicey, Lectures introductory to the law of constitution S. 319; Anson, The law and custom of the constitution S. 237, 247.

des Parlamentes erhoben werden könnten. Die parlamentarischen Bewilligungen erfolgten ursprünglich in einer einzigen Summe. Um die Verteilung derselben auf die einzelnen Verwaltungszweige pflegte sich das Parlament nicht zu kümmern. Erst seit 1666 und namentlich seit 1688 fing man an, den Bewilligungen sogenannte Appropriationsklauseln hinzuzufügen. Nach diesen durfte über die bewilligten Summen nur zu den bestimmten Zwecken, für welche sie bewilligt waren, verfügt werden. Im achtzehnten Jahrhundert faſste man die gesamten Bewilligungen in einer Parlamentsakte zusammen und fügte dieser eine Generalappropriationsklausel hinzu. So entstand aus dem bloſsen Steuerbewilligungsrechte des Parlamentes ein Budgetrecht im modernen Sinne. Gleichzeitig wurde aber eine Reihe von Einnahmen und Ausgaben durch Gesetze dauernd fixiert. Die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben bilden nicht Gegenstand parlamentarischer Bewilligung. Alle Haupteinkünfte des Staates sind zu einem besonderen Fonds, dem consolidated fund, vereinigt. In diesen flieſsen kraft des Gesetzes die gesetzlich feststehenden Einnahmen, und auf ihm lasten kraft Gesetzes die gesetzlich feststehenden Ausgaben. Dagegen werden die gesetzlich nicht feststehenden Ausgaben jährlich vom Parlament bewilligt und auf den consolidated fund angewiesen. Die Bewilligung erfolgt in der Regel durch mehrere Gesetze; schlieſslich werden aber die Gesamtbewilligungen in einem einzigen Gesetze, der sogenannten consolidated fund act oder, wie sie in neuerer Zeit gewöhnlich genannt wird, appropriation act, zusammengefaſst. Zur Ausgleichung der Einnahmen und Ausgaben bewilligt das Parlament ferner jährlich eine Reihe beweglicher Steuern, namentlich die Einkommensteuer und einige indirekte Steuern. Die Feststellung dieser erfolgt ebenfalls durch ein besonderes Gesetz, welches jetzt als customs and inland revenue act bezeichnet wird.

2. Die kontinentale Entwicklung ging beim Übergang vom absoluten zum konstitutionellen Staatsleben von dem Steuerbewilligungsrecht der ehemaligen Stände aus und nahm für die modernen parlamentarischen Vertretungen in erster Linie ebenfalls ein Steuerbewilligungsrecht in Anspruch. Der Steuerbedarf richtet sich aber nach dem Betrage der Staatsausgaben. Das Steuerbewilligungsrecht führte daher mit Notwendigkeit auch zu einer Prüfung und Bewilligung der Staatsausgaben. So vollzog sich die Entwicklung namentlich in Frankreich[3], wo es aber infolge des mangelhaften Zustandes der Finanzen zu der Einführung permanenter Steuern nicht kam, der ganze Staatshaushalt daher auf periodische Steuerbewilligungen basiert wurde. Die Verfassung vom 3. September 1791 legte dem gesetzgebenden Körper die Befugnis bei, die Staatsausgaben festzusetzen und die

[3] Jellinek a. a. O. S. 146 ff.; Seidler a. a. O. S. 67 ff.

Steuern jährlich zu bewilligen[4]; in Bezug auf die Ausgaben wurde nur die Beschränkung ausgesprochen, daſs die für die Zahlung der Staatsschuld und der Civilliste erforderlichen Summen nicht verweigert werden durften[5]. Auch nach der Charte vom 4. Juni 1814 hatten die Kammern das Recht der periodischen Bewilligung aller Steuern; die Grundsteuer sollte jährlich, die indirekten Steuern konnten auch auf mehrere Jahre bewilligt werden[6]. Die Ausgaben wurden in der Restaurations- ebenso wie in der napoleonischen Zeit nur in einer Gesamtsumme bewilligt; erst allmählich trat eine Specialisierung derselben ein. Noch weitergehend waren die Befugnisse, welche den Kammern in Belgien[7] beigelegt wurden. Die Verfassung vom 25. Februar 1831 bestimmte, daſs alle Steuern jährlich bewilligt und daſs alle Staatseinnahmen und Staatsausgaben jährlich durch ein Gesetz festgestellt werden sollten[8]. Doch auch das Budgetrecht der belgischen Kammern ist kein schrankenloses. Insbesondere dürfen die gesetzlich feststehenden Ausgaben von ihnen nicht verweigert werden.

3. In Deutschland knüpften die Verfassungen derjenigen Länder, in welchen sich die landständischen Institutionen erhalten hatten, namentlich die der Mittelstaaten, ebenfalls an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände an. Sie legten daher den Landtagen zunächst das Recht bei, Steuern zu bewilligen. Da aber der für die Staatszwecke erforderliche Steuerbetrag nur auf Grund einer Prüfung der gesamten übrigen Staatseinnahmen und der Staatsausgaben festgestellt werden konnte, so entwickelte sich auch hier das Steuerbewilligungsrecht der Landtage zum Budgetrecht[9]. Den Verfassungen, welche in bisher absolut regierten Staaten entstanden, insbesondere der preuſsischen, fehlt der Hinweis auf das Steuerbewilligungsrecht. Sie knüpften an die auch im absoluten Staat bestehende Einrichtung an, vor Beginn des Rechnungsjahres einen Finanzplan, den sogenannten Staatshaushaltsetat, aufzustellen. Für die Aufstellung dieses Staathaushalts-

---

[4] Tit. III chap. 3 sect. 1 Art. 1 Nr. 2, 3, Tit. V Art. 1.

[5] Tit. V Art. 2.

[6] Art. 48, 49.

[7] Jellinek a. a. O. S. 163 ff.; O. Planck, Das Budgetrecht der belgischen Verfassung, München 1889.

[8] Art. 111, 115.

[9] Bayr. Verf. Tit. VII §§ 3, 4, 5, 8, Verfassungsverständnis, das Steuerbewilligungsrecht der Stände betr., nach dem L. A. von 1843 §§ I—IV, Sächs. Verf. §§ 96—100, G., eine Ergänzung und teilweise Abänderung der Verf. Urk. betr., vom 5. Mai 1851 §§ 2 u. 3, Württemb. Verf. §§ 109—112, Bad. Verf. §§ 53—55, Hess. Verf. § 67, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. §§ 80 u. 81, S.-Alt. G. G. §§ 202 u. 203, Braunschw. N. L. O. §§ 172—176, Anh. L. O. §§ 19 u. 31, Schw.-Rud. G. G. §§ 27 u. 28, Reuſs ä. L. Verf. §§ 70 u. 71, Reuſs j. L. St. G. G. §§ 56 u. 57, Lipp. Verf. § 4, Wald. Verf. §§ 85—87. Über die Entwicklung in Bayern vgl. M. Seydel in der N. 1 citierten Schrift über das Budgetrecht des bayrischen Landtages, und Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 537 ff.

etats oder Budgets wurde die Mitwirkung des Landtages gefordert und die Budgetfeststellung nach dem Vorbild der belgischen Verfassung als ein Akt der Gesetzgebung bezeichnet[10]. Als Budgetperiode kommt der Zeitraum von ein, zwei, drei und vier Jahren vor[11]. Die Befugnisse der Erhebung und Verwaltung der Steuern, welche den älteren Landständen zustanden, sind durch die neueren Verfassungen fast ausnahmslos beseitigt worden. Nur ganz vereinzelt findet sich eine Beteiligung der Landtagsausschüsse an der Verwaltung der Landeskasse oder an der Staatsschuldenverwaltung. In den Freien Städten steht den Bürgerschaften ein ähnliches Bewilligungs- bezw. Budgetrecht zu, wie es die Landtage in den monarchisch regierten Staaten besitzen[12].

In einzelnen Staaten haben die Grundsätze über Aufstellung des Staatshaushaltsetats eine Regelung durch besondere Gesetze gefunden[13]. Aber auch in anderen Ländern sind durch Bestimmungen der Verfassung dem Steuerbewilligungs- und Budgetrecht der Landtage Schranken gezogen. Die ständischen Bewilligungen dürfen nicht an Bedingungen geknüpft werden, die sich nicht auf die Verwendung der bewilligten Gelder beziehen[14]. Die Mittel für solche Ausgaben, welche auf einer bundes- oder landesgesetzlichen oder privatrechtlichen Verpflichtung beruhen, dürfen nicht verweigert werden[15]. Die bestehenden Steuern können von der Regierung, auch wenn ein Etat nicht zu stande kommt, forterhoben werden, entweder während einer bestimmten Zeit nach

---

[10] Preufs. Verf. Art. 99, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 118 u. 119, Old. St. G. G. Art. 189 u. 190, Schw.-Sondh. L. G. G. § 44.

[11] Ein Jahr in Preufsen (Verf. Art. 99), S.-Meiningen (G. G. § 47), Schaumburg-Lippe (Verf. Art. 34), zwei in Bayern (G. vom 10. Juli 1865), Sachsen (G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III), Baden (Verf. § 54), Braunschweig (G. vom 26. März 1888 § 4), drei in Württemberg (Verf. § 112), wo indessen thatsächlich eine zweijährige Periode besteht, Hessen (Verf. Art. 67), S.-Weimar (R. G. G. § 35), S.-Altenburg (G. vom 16. Sept. 1850), Oldenburg (St. G. G. Art. 190), Anhalt (N. L. O. § 31), Schw.-Rudolstadt (G. G. § 28), Reufs ä. L. (Verf. § 70), Reufs j. L. (St. G. G. §§ 56 u. 57, vgl. mit § 81) und Waldeck (Verf. § 86), vier in S.-Koburg-Gotha (St. G. G. § 119) und Schwarzburg-Sondershausen (L. G. G. § 44).

[12] Lüb. Verf. Art. 51, Brem. Verf. § 58, Hamb. Verf. Art. 62.

[13] Preufs. G., betr. den Staatshaushalt, vom 11. Mai 1898, Bad. G., den Staatsvoranschlag und die Verwaltung der Staatseinnahmen und Staatsausgaben betr., vom 22. Mai 1882, jetzt in einer Redaktion vom 24. Juli 1888, Hess. G., die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates betr., vom 14. Juni 1879, S.-Mein. G., betr. die Verwaltung der Einnahme und Ausgabe des Herzogtums und die Befugnis der Revisionsbehörde, vom 9. Juli 1879, Ergänz.-G. vom 20. Febr. 1894.

[14] Bayr. Verf. Tit. VII § 19, Sächs. Verf. § 102, Württ. Verf. § 113, Bad. Verf. § 56, Hess. Verf. Art. 68, S.-Alt. G. G. § 204, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 217, Old. St. G. G. Art. 188, Reufs j. L. St. G. G. § 58.

[15] Braunschw. N. L. O. § 173, Old. St. G. G. Art. 187, Schw.-Sondh. L. G. G. § 45, Schw.-Rud. G. G. § 28. — Denselben Grundsatz sprach ein B. B. vom 28. Juni 1832 aus.

Ablauf des früheren Etats[16] oder dauernd bis zum Zustandekommen eines neuen Etats oder bis zur Aufhebung durch besondere Gesetze[17]. Einzelne Verfassungen lassen sogar den ganzen früheren Etat während einer bestimmten Periode fortdauern[18].

## § 205.

Der Etat ist ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben für die betreffende Finanzperiode. Seine Aufstellung erfolgt in allen deutschen Staaten unter Mitwirkung des Landtages. Die Mitwirkung findet entweder in der Art statt, daſs der Etat in der Form eines Gesetzes auftritt und demgemäſs in der Gesetzsammlung publiziert wird, oder so, daſs das Gesetz lediglich die zu erhebenden Steuern bezeichnet, zwischen Regierung und Landtag aber eine Vereinbarung über den Etat stattfindet, auf deren Grundlage die Feststellung des Steuergesetzes erfolgt[1]. Dieser Unterschied ist nur ein Unterschied in der Form. Denn auch der in der Gestalt des Gesetzes auftretende Etat ist kein Gesetz im materiellen, sondern nur ein Gesetz im formellen Sinne. Seine Festsetzung charakterisiert sich als Verwaltungsakt. Allerdings können in einem Etatsgesetz einzelne Bestimmungen vorkommen, welche den Charakter von gesetzlichen Vorschriften im materiellen Sinne haben; ein groſser Teil aber der im Etat enthaltenen Festsetzungen besteht aus Verfügungen oder bloſsen Veranschlagungen[2]. Die Grundsätze über Aufstellung und Bedeu-

---

[16] Vier Monate: Württ. Verf. § 114; ein halbes Jahr: Bayr. Verf. Tit. VII § 7, Bad. Verf. § 62, Hess. Verf. Art. 69, Wald. Verf. § 86; ein Jahr: Sächs. G. vom 5. Mai 1851 § 5, G. vom 27. November 1860, S.-Alt. G. G. § 206, Reuſs ä. L. Verf. § 72; eine Finanzperiode: Reuſs j. L. St. G. G. § 57.

[17] Preuſs. Verf. Art. 109, S.-Mein. G. G. § 81, Braunschw. N. L. O. §§ 177 u. 178, Schw.-Sondh. L. G. G. § 48.

[18] Bad. Ges. vom 24. Juli 1888 Art. 13, S.-Weim. R. G. G. § 37, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 125 u. 126, Old. St. G. G. Art. 191, Schw.-Rud. G. G. § 29, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 36.

[1] Die Feststellung des Etats in Form eines Gesetzes erfolgt in Preuſsen, Württemberg, Baden, Oldenburg, S.-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe, Waldeck. In Bayern enthält das Finanzgesetz nur die Steuerbewilligung, der Etat wird als Anlage desselben in der Gesetzsammlung publiziert, ähnlich in Hessen, Sachsen-Meiningen und Reuſs ä. L. Im Königreich Sachsen, in Sachsen-Weimar und Sachsen-Altenburg wird nur ein Steuergesetz erlassen, der Etat zwar vereinbart, aber nicht publiziert, ebenso in Hamburg und Bremen.

[2] Als Gesetz in formellem Sinne ist der Etat zuerst von Laband in der § 204 S. 677 N. 1 citierten Abhandlung über das preuſsische Budgetrecht bezeichnet worden. Diese Bezeichnung ist von allen den Schriftstellern acceptiert worden, welche den Unterschied von Gesetz im materiellen und formellen Sinne überhaupt anerkennen. Vgl. Jellinek a. a. O. S. 285; H. Schulze, Preuſs. Staatsrecht Bd. II § 200 S. 211 ff, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 208 S. 587; Prazák a. a. O. S. 455 ff.; Seydel, Budgetrecht S. 14, Bayr. Staatsrecht Bd. II § 581, in Marquardsens Handb. S. 163; v. Heckel a. a. O. S. 73 ff. And. Ansicht diejenigen Schriftsteller, welche

tung des Etats sind infolgedessen für alle deutschen Staaten wesentlich gleichartig; insbesondere besteht kein durchgreifender Unterschied zwischen derjenigen Staatengruppe, welche den Etat formell als Gesetz behandelt und derjenigen, in welcher nur ein Steuergesetz erlassen, das Budget dagegen lediglich durch eine innere Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag festgestellt wird[3].

Die Feststellung des Etats mufs sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen. Die englische Einrichtung der formellen Teilung des Budgets in einen gesetzlich feststehenden und einen beweglichen Teil hat in Deutschland keinen Eingang gefunden. Materiell besteht aber auch in den deutschen Staaten diese Unterscheidung. Die deutschen Landtage besitzen kraft ihres Etatsrechts kein unbeschränktes Einnahme- und Ausgabebewilligungsrecht. Da sie die bestehenden Gesetze nicht einseitig aufheben können, so sind sie verpflichtet, die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben in den Etat aufzunehmen; nur hinsichtlich der beweglichen Einnahmen und Ausgaben ist die Bewilligung ihrem freien Ermessen überlassen[4].

---

den Unterschied von Gesetzen im materiellen und formellen Sinne überhaupt verwerfen; sie nehmen an, dafs die Bestimmungen des Etats den Charakter von Rechtssätzen haben: v. Martitz a. a. O. S. 268 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 439 ff.; Haenel a. a. O. S. 330; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 400. Auch Schwartz, Preufs. Verfassungsurk. S. 300 verwirft die Bezeichnung des Etats als Gesetz im formellen Sinne. Für einen Verwaltungsakt erklärt die Etatsfeststellung auch Fricker a. a. O. S. 402 ff., obwohl er sonst den Unterschied von Gesetz im materiellen und im formellen Sinne nicht anerkennt (a. a. O. S. 382).

[3] And. Ansicht: Haenel a. a. O. S. 292, der sogar behauptet, „nur die kompendiarische Gedankenlosigkeit könne es unternehmen, das Budgetrecht beider Typen auf einen und denselben juristischen Leisten zu schlagen“. Wer allerdings wie Haenel annimmt, das in Form des Gesetzes aufgestellte Budget enthalte ausnahmslos Rechtssätze, der mufs auch notwendig für beide Fälle der Etatsfestsetzung verschiedene Grundsätze aufstellen. Anders liegt die Sache dagegen für diejenigen, welche den Etat als Gesetz im formellen Sinne ansehen. Denn von dem Standpunkte dieser aus haben die Etatsfestsetzungen über die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben auch bei dem in Gesetzesform auftretenden Etat nur den Charakter von Deklarationen bez. Veranschlagungen; andererseits ist aber der ohne Gesetzesform zwischen Regierung und Landtag vereinbarte Etat für die Finanzverwaltung ebensogut bindend wie der durch Gesetz festgestellte. Vgl. auch Laband, Staatsrecht Bd. II S. 1003; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 384 N. 14.

[4] Die Behauptung eines unbeschränkten Steuerverweigerungsrechtes ist für Württemberg namentlich aufgestellt worden von P. A. Pfizer, Das Recht der Steuerbewilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung, Stuttgart 1836. Für Preufsen hat die Frage, da Art. 109 der Verfassung die Forterhebung aller bestehenden Steuern und Abgaben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert sind, anordnet, nur für das Ausgabenbewilligungsrecht Bedeutung. In Bezug auf dieses behaupten ein unbedingtes Bewilligungs- und Verweigerungsrecht: E. Lasker, Zur Verfassungsgesch. Preufsens S. 335 ff.; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht, 3. Aufl. Bd. I § 65 S. 415; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 450 ff. und Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 371; Arndt im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 558 ff. und Annalen a. a. O. S. 231. Dagegen wird der

In den Ausgabeetat müssen alle gesetzlich feststehenden Ausgaben eingestellt werden. Die Aufnahme enthält keine Bewilligung, sondern nur eine Anerkennung derselben[5]. Zu diesen gesetzlich feststehenden Ausgaben gehören die an das Reich zu zahlenden Matrikularbeiträge, die Dotation der Krone, die Aufwendungen für die kraft gesetzlicher Anordnung bestehenden Behörden und Beamten, sowie alle Leistungen des Staates an einzelne Personen, welche auf einem privatrechtlichen Titel beruhen. Für die Leistung von gesetzlich nicht feststehenden Ausgaben bedarf die Regierung der Bewilligung des Landtages. Neue Ämter, mit denen ein Gehalt verbunden ist, können daher ohne Genehmigung desselben nicht errichtet werden[6]. Der Umstand, dafs eine Ausgabeposition in einen früheren Etat aufgenommen ist, verpflichtet den Landtag nicht, sie in den künftigen aufzunehmen, sofern ein gesetzlicher Titel für die Ausgabe nicht besteht[7].

Ebenso sind in den Einnahmeetat alle gesetzlich feststehenden Einnahmen aufzunehmen. Diese Aufnahme hat

---

Grundsatz, dafs die Aufstellung des Etats sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen müsse, von den meisten neueren Schriftstellern anerkannt, namentlich von Gneist, der denselben zuerst hervorgehoben hat, in den § 204 S. 677 N. 1 erwähnten Schriften, ferner von Laband und Fricker in den ebendaselbst citierten Abhandlungen, aufserdem von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 129 S. 946 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 230; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 208 S. 588, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 199 S. 209; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 270 S. 659; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 515 u. 516 N. 7, S. 518, 525; Jellinek a. a. O. S. 286 ff.; Seligmann, Begriff des Gesetzes S. 83 ff.; M. Seydel a. a. O. S. 15 ff., Bayr. Staatsrecht Bd. II S. 581 ff., in Marquardsens Handbuch S. 163 ff.; Seidler a. a. O. S. 233, 236; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 581 ff.; Loebe a. a. O. S. 13 ff.; W. v. Melle, Hamburgisches Staatsrecht S. 136; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 291 ff.; in neuerer Zeit von v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht, 4. Aufl. Bd. I § 116 S. 602, und auch von einem Teil derjenigen Schriftsteller, welche die Bezeichnung des Etats als eines Gesetzes im formellen Sinne verwerfen, namentlich von v. Martitz a. a. O. S. 272; Haenel a. a. O. S. 299; Schwartz a. a. O. S. 300.

[5] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung behauptet Haenel a. a. O. S. 328, durch die Aufnahme in das Budget würden die Ausgaben in Beziehung zu einem Gesamtplan gebracht und erhielten dadurch eine neue und specifische rechtliche Qualifikation. Mit dieser Behauptung wird aber eine besondere Rechtswirkung des Etats für die gesetzlich bestehenden Ausgaben nicht nachgewiesen; ihre Aufnahme in den Gesamtplan hat keine andere Bedeutung, als der Gesamtplan überhaupt besitzt. Über letztere vgl. § 206 N. 1.

[6] Übereinstimmend: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. I § 98 S. 424; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 521 ff., Bad. G. vom 24. Juli 1884 Art. 26, Hess. G. vom 14. Juni 1879 Art. 11, S.-Mein. G. vom 9. Juli 1879 Art. 14 And. Ansicht: Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 460 ff. unter Berufung auf die Organisationsgewalt des Monarchen. Diese Organisationsgewalt findet aber gerade in dem Etatsrecht des Landtages eine verfassungsmäfsige Schranke und berechtigt den Monarchen nicht, einseitig Belastungen der Staatskasse vorzunehmen.

[7] Eine entgegengesetzte Bestimmung enthält das S.-Alt. G. G. § 203.

nicht den Charakter einer Bewilligung, sondern den einer Veranschlagung oder Deklaration[8]. Gesetzlich feststehend ist der weitaus gröſste Teil der Staatseinnahmen; namentlich 1. der privatrechtliche Erwerb des Staates, dessen Ergebnisse wesentlich von geschäftlichen Konjunkturen abhängen; 2. die Gebühren; in den meisten Staaten ferner 3. die indirekten Steuern, 4. die Verkehrssteuern, 5. ein Teil der Einkommen- und Ertragssteuern, nämlich: a) diejenigen, für welche die jährlich aufzubringende Steuersumme durch Gesetz fixiert ist (sogenannte kontingentierte Steuern), und b) diejenigen, bei welchen der Betrag, den der einzelne Steuerzahler nach Maſsgabe seiner Leistungsfähigkeit zu zahlen hat, auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften beruht. — Beweglich dagegen ist ein anderer Teil der Einkommen- und Ertragssteuern; die beweglichen Steuern bedürfen der periodischen Bewilligung durch den Landtag. Diese kann entweder so erfolgen, daſs die Gesamtsumme der im Staate aufzubringenden Steuer in den Etat eingesetzt und nach Maſsgabe der Leistungsfähigkeit auf die einzelnen Bezirke und Gemeinden, innerhalb dieser auf die einzelnen Steuerpflichtigen verteilt wird (Repartitionssteuern), oder so, daſs der Etat den Steuerfuſs, d. h. den vom einzelnen Steuerpflichtigen nach Maſsgabe seines Einkommens zu entrichtenden Steuerbetrag festsetzt (quotisierte Steuern)[9]. Aber auch in Bezug auf die Bewilligung der beweglichen Steuern ist der Landtag nicht unbeschränkt. Es besteht für ihn die Rechtspflicht, denjenigen Betrag an beweglichen Steuern zu bewilligen, der neben den gesetzlichen Einnahmen erforderlich ist, um die gesetzlich feststehenden und die zwischen Regierung und Landtag vereinbarten Staatsausgaben zu bestreiten.

Veräuſserungen des Staatsvermögens können, sofern es sich um bloſses Verwaltungsvermögen handelt, von der zur Verwaltung der betreffenden Gegenstände berufenen Behörde ohne Genehmigung des Landtages vorgenommen werden. Dagegen

[8] Haenel a. a. O. S. 317 behauptet, in Bezug auf die gesetzlich feststehenden Einnahmen enthalte das Budget eine Appropriation, d. h. die Finanzverwaltung empfange dadurch das Recht, über diese Einnahme für Zwecke der Ausgaben zu verfügen, sowie die Pflicht, sie dafür bereit zu halten. Aber dieses Recht und diese Pflicht beruhen nicht auf dem Einnahme-, sondern auf dem Ausgabebudget. Der Ausdruck Appropriation ist dem englischen Staatsrecht entnommen, er bedeutet auch dort nicht Bewilligung von Einnahmen, sondern Festsetzung der Ausgaben, für welche die bewilligten Einnahmen verwendet werden sollen.

[9] Über den Charakter der in den deutschen Staaten erhobenen Steuern vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 228, 231, 234 ff., 240, 242, 253, 257, 260. Einzelne Staaten kennen gar keine beweglichen Steuern, so namentlich Preuſsen. In andern giebt es dagegen fast nur bewegliche Steuern, so namentlich in Baden, wo bisher selbst die Verkehrssteuern und indirekten Steuern in ihrer Höhe durch den Etat festgestellt wurden. Doch besteht hier die Tendenz, diese Steuern zu gesetzlich feststehenden zu machen, was für die Biersteuer, die Erbschaftssteuer und die Veräuſserungsabgabe bereits geschehen ist.

bedürfen Veräufserungen des staatlichen Finanzvermögens der Zustimmung des Landtages. Dieser Grundsatz ist in vielen Verfassungen in Bezug auf die Grundstücke des Staates ausdrücklich ausgesprochen worden [10], besteht aber auch ohne solchen Ausspruch als Konsequenz des den Landtagen zustehenden Budgetrechtes [11].

Die Aufnahme einer Anleihe oder die Übernahme einer Garantie zu Lasten der Staatskasse darf nur mit Genehmigung des Landtages erfolgen [12].

In denjenigen Ländern, in welchen eine gesetzliche Regelung der Verhältnisse des Kammergutes nicht stattgefunden hat, sind die Rechte des Landtages, zu Veräufserungen und zu Be-

---

[10] Bayr. Verf. Tit. VII § 18, Sächs. Verf. § 18, Württemb. Verf. § 107, Bad. Verf. § 58, Hess. G., die Abänderung des Art. 10 der Verf. Urk. betr., vom 1. August 1878, S.-Weim. R. G. G. §§ 4, 39, 40, S.-Mein. G. über die Veräufserung und Erwerbung von Bestandteilen des Landesvermögens vom 26. März 1889, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 117, Braunschw. N. L. O. § 189, Old. St. G. G. Art. 181, Anh. St. G. G. §§ 19 u. 31, G., die Auseinandersetzung des herzoglichen Hauses und des Landes bez. der Domänen betr., vom 28. Juni 1869 Art. XVI, Schw.-Sondh. L. G. G. § 53, Schw.-Rud. G. G. §§ 10, 31, Reufs j. L. G., die Veräufserung von Staatsgut betr., vom 31. März 1866. Besondere Bestimmungen über die Veräufserung von Wertpapieren enthält die braunschw. Anlage B zum Landtagsabschied vom 11. bis 12. Juni 1874.

[11] And. Ansicht: Laband, Budgetrecht S. 25 ff., weil derartige Veräufserungen Verwaltungsakte seien. Ebenso: Arndt im Archiv für öffentliches Recht a. a. O. S. 549 ff., Annalen a. a. O. S. 233; Bornhak a. a. O. S. 500 ff.; Schwartz a. a. O. S. 318. Aber die Verwaltungsbefugnisse in Finanzangelegenheiten stehen eben nicht der Regierung ausschliefslich zu, sondern sind in umfassender Weise an die Mitwirkung des Landtages gebunden. Mit der hier vertretenen Ansicht übereinstimmend: H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 209, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 215 S. 605 ff.: v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. IV § 427 S. 763 ff.; E. Meier, Abschlufs von Staatsverträgen S. 55 ff., in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. I S. 557; Rehm in v. Stengels Wörterb. des deutschen Verw. R. Bd. III S. 60. Die Rechtsgültigkeit der Veräufserung ist von der Zustimmung des Landtages nur dann abhängig, wenn dies in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen wird. Die Vermutung Rehms a. a. O., dafs ich die Genehmigung des Landtages auch als eine Vorbedingung der privatrechtlichen Gültigkeit des Rechtsgeschäftes ansähe, ist nicht zutreffend. An dieser Stelle wird überhaupt nur von dem Verhältnis der Regierung zur Volksvertretung, nicht von den Erfordernissen der Rechtsgültigkeit des Veräufserungsgeschäftes gehandelt.

[12] In Preufsen war die Zustimmung der künftigen reichsständischen Versammlung zur Aufnahme von Staatsanleihen sogar schon vor dem Erlafs der Verfassung durch die V. wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Januar 1820 für notwendig erklärt worden. Die Verf. Art. 103 wiederholte diesen Grundsatz, Bayr. Verf. Tit. VII §§ 11 u. 12, Sächs. Verf. § 105, Württ. Verf. § 107. Vgl. v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 548 ff., Bad. Verf. § 57, Hess. Verf. Art. 71, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. § 42, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 122 bis 124, Braunschw. N. L. O. § 188, Old. St. G. G. Art. 196, Anh. L. O. § 31, Schw.-Sondh. L. G. G. §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reufs ä. L. Verf. § 71, Reufs j. L. St. G. G. § 60, V. vom 15. März 1860 § 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 41, Wald. Verf. § 91, Accessionsvertr. vom 24. Nov. 1877 Art. 10 u. 11.

lastungen desselben zu konsentieren, meist beibehalten worden[13]. Selbst da, wo eine förmliche Trennung zwischen Staatsgut und Fideikommiſsvermögen der regierenden Familie besteht, ist dem Landtage in Bezug auf letzteres meist ein ähnlicher Einfluſs eingeräumt worden[14]. In einzelnen Staaten wird sogar ein vollständiger Etat über das Domanium mit dem Landtage vereinbart[15].

## § 206.

Der zwischen Regierung und Landtag vereinbarte Etat ist keine Vollmacht für die Regierung zur Führung der Finanzverwaltung überhaupt[1]. Diese Befugnis besitzt die Regierung kraft der Verfassung, und dieselbe besteht auch dann, wenn eine Vereinbarung über das Budget nicht zu stande kommt. Dagegen gewährt der Etat der Regierung die Ermächtigung, gewisse gesetzlich nicht feststehende Einnahmen zu erheben, gewisse gesetzlich nicht feststehende Ausgaben zu leisten. Insofern enthält der Etat verbindliche Vorschriften, nach deren Maſsgabe die Finanzverwaltung der betreffenden Finanzperiode zu führen ist. Aber die für die Finanzverwaltung maſsgebenden Grundsätze sind nicht in dem Etat allein, sondern auch in den allgemeinen Gesetzen enthalten.

Die Einnahmen des Staates müssen, soweit sie auf allgemeinen Gesetzen beruhen, nach den Vorschriften dieser Gesetze, soweit sie durch den Etat zur Verfügung gestellt sind, gemäſs den Festsetzungen des Etats erhoben werden. Ein Erlaſs von Zahlungen, welche dem Staate kraft allgemeiner gesetzlicher Vorschriften geschuldet werden, insbesondere von öffentlichen Ab-

---

[13] S.-Weim. R. G. G. § 39, vgl. mit G. vom 4. Mai 1854, Braunschw. N. L. O. § 164, G. vom 20. Dez. 1834 § 2, G. vom 26. Mai 1896.

[14] Sächs. Verf. § 20, Württ. Verf. § 108, Hess. Verf. Art. 7 u. 9, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 4 u. 5, S.-Alt. G. vom 29. April 1874 §§ 18 u. 19, S.-Kob.-Goth. St G. G. § 117, Vertr. vom 1. März 1855 § 7, Old. Anl. I zum St. G. G. § 11, Anh. G. vom 28. Juni 1869 Art. III, G. vom 27. Juni 1879, Schw.-Sondh. G. vom 14. Juni 1881 § 4, Schw.-Rud. G. G. §§ 10 u. 31, Lipp. G. vom 10. Febr. 1869 §§ 3, 4, 8, 10, G. vom 28. März 1879, Wald. Anl. A zur Verf. § 3. — Die Hausgesetze erfordern zu derartigen Akten häufig auſserdem noch die Zustimmung der Agnaten, z. B. S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 25.

[15] S.-Mein. G. vom 6. Juli 1871 Art. 6, S.-Kob.-Goth. Vertr. vom 1. März 1855 § 2, Wald. Anl. A. § 3.

[1] Die Meinung, daſs erst durch den Etat die Regierung die Ermächtigung zur Führung der Finanzverwaltung erlange, wird namentlich für solche Staaten aufgestellt, in welchen die Feststellung des Etats in Gesetzesform erfolgt. Die Hauptvertreter derselben sind: Lasker a. a. O. S. 344 ff., 355 ff.; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 118 S. 634, Staatrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. I § 90 S. 170 ff.; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 449 ff.; v. Martitz a. a. O. S. 271; Haenel a. a. O. S. 328. Nach dieser Ansicht werden die Gesetze, auf welchen die Einnahmen und Ausgaben beruhen, erst durch das Etatsgesetz vollziehbar. Vgl. dagegen auch Laband, Staatsrecht Bd. II S. 1005 ff.

gaben, darf durch die Regierung nur dann bewilligt werden, wenn dieselbe zu einem solchen Erlafs durch die allgemeinen Gesetze oder durch den Etat ermächtigt ist[2]. Dagegen besitzt die Regierung kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse das Recht, auf solche vermögensrechtliche Ansprüche zu verzichten, welche dem Staate aus besonderen privatrechtlichen Titeln zustehen, sie kann beispielsweise Pachtgelder nachlassen, auf die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen verzichten, angefallene Erbschaften ausschlagen und dergleichen.

Die Ausgaben sind ebenfalls nach den Bestimmungen der allgemeinen Gesetze und des Etats zu leisten. Die Zahlungen, zu welchen der Staat durch Gesetze oder sonst rechtlich verpflichtet ist, müssen von der Regierung bewirkt werden. Im übrigen bildet der Etat in der Regel nur eine Schranke, so dafs die Regierung in der Lage ist, weniger Ausgaben zu machen, als der Etat festsetzt. Es kann jedoch die Einsetzung einer Ausgabeposition in den Etat auch die Bedeutung haben, dafs der Regierung dadurch die Verpflichtung auferlegt wird, die betreffende Ausgabe zu machen. Welcher dieser beiden Fälle vorliegt, ist eine Interpretationsfrage, die nach Mafsgabe des einzelnen Falles entschieden werden mufs[3]. Ubertragungen, d. h. Verwendungen solcher Summen, welche bei einer Etatsposition oder in einer Etatsperiode erspart sind, für die Zwecke einer andern Position oder in einer späteren Etatsperiode, sind nur zulässig, wenn die Übertragbarkeit durch Gesetz oder Etat ausdrücklich ausgesprochen ist[4].

Die Festsetzungen des Etats sind nur mafsgebend für das Verhältnis der Staatsorgane zueinander. Rechtsansprüche einzelner Personen auf vermögensrechtliche Zuwendungen werden durch den Etat nicht begründet. Auch wenn die Einstellung einer Ausgabeposition in den Etat nicht blofs die Ermächtigung, sondern die Verpflichtung der Regierung bedeuten soll, die betreffende Ausgabe zu leisten, so besteht doch die Verpflichtung lediglich dem

---

[2] Die Befugnis des Monarchen zu Steuererlassen nehmen diejenigen Schriftsteller an, welche demselben ein unbedingtes Dispensations- oder Gnadenrecht auf dem Gebiete der Verwaltung zusprechen. Die betreffenden Ausführungen sind bereits an einer früheren Stelle dieses Werkes widerlegt worden (§ 178 S. 587 N. 12). Ein Gnadenrecht des Königs in Steuersachen behauptet für Preufsen auch Schwartz a. a. O. S. 323 ff. Jetzt besteht in Preufsen eine gesetzliche Ermächtigung zu Steuererlassen (G., betr. den Staatshaushalt, vom 11. Mai 1898 § 8), ebenso in Baden (G. über den Staatsvoranschlag vom 24. Juli 1888 Art. 37).

[3] And. Ansicht: Laband, Staatsrecht Bd. II § 130 S. 957, welcher annimmt, dafs die Regierung staatsrechtlich durch den Etat immer nur ermächtigt, nicht verpflichtet werde. Regelmäfsig wird dies allerdings der Fall sein, aber die Möglichkeit einer anderweiten Bedeutung der etatsmäfsigen Festsetzung ist doch nicht völlig ausgeschlossen.

[4] Preufs. G. vom 11. Mai 1898 § 44, Bad. G. vom 24. Juli 1888 Art. 13, Hess. G. vom 14. Juni 1879 Art. 4, S.-Mein. G. vom 9. Juli 1879 Art. 11.

Landtage nicht auch derjenigen Person gegenüber, für welche die Zuwendung bestimmt ist[5].

Dem Landtage steht die Befugnis zu, die Staatsrechnungen zu prüfen[6]. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die Finanzverwaltung nach Maſsgabe der Gesetze und des Etats geführt worden ist. In Ausfluſs seines Prüfungsrechtes hat der Landtag Abweichungen vom Etat zu genehmigen und die Entlastung der Regierung auszusprechen. Abweichungen in den Einnahmen unterliegen einer nachträglichen Genehmigung nur, soweit sie Abweichungen von den Vorschriften der Gesetze oder des Etats, dagegen nicht, soweit sie Resultate thatsächlicher Verhältnisse, also durch unrichtige Voranschläge veranlaſst oder durch Verzichte auf vermögensrechtliche Ansprüche, welche die Regierung kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse auszusprechen befugt war, herbeigeführt sind. Auſseretatsmäſsige Ausgaben, d. h. Ausgaben, welche im Etat nicht vorgesehen sind, sowie Überschreitungen der Ausgabepositionen des Etats bedürfen der nachträglichen Genehmigung des Landtages[7]. Doch ist der Landtag zur Erteilung der Genehmigung verpflichtet, wenn die betreffenden Ausgaben kraft eines Gesetzes oder eines sonstigen Rechtstitels geleistet werden muſsten. Eine Justifikation der Ausgabeüberschreitungen durch landesherrliche Ordres ist mit dem Recht des Landtages auf Rechnungslegung nicht vereinbar und muſs daher für unzulässig erachtet werden[8]. Die von dem Landtage ausgesprochene Entlastung befreit die Regierung, d. h. die verantwortlichen Minister, von der Verantwortung für die Finanzverwaltung, hat aber keine Bedeutung für dritte Personen, auch nicht für anderweite Beamte,

---

[5] Daſs durch den Etat Privatrechte und Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben werden, ist ausdrücklich ausgesprochen im preuſs. G. vom 11. Mai 1898 § 8. Vgl. auch O. Mayer a. a. O. S. 386.

[6] Preuſs. Verf. Art. 104, Bayr. Verf. Tit. VII § 10, Verfassungsverständnis von 1843 §§ V u. VI, Württ. Verf. § 118, Bad. Verf. § 55, Hess. Verf. Art. 68, S.-Weim. R. G. G. § 4, S.-Mein. G. G. §§ 47 u. 81, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 122 u. 124, Braunschw. N. L. O. § 188, Old. St. G. G. Art. 196, Anh. L. O. § 31, Schw.-Sondh. L. G. G. §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reuſs ä. L. Verf. § 71, Reuſs j. L. St. G. G. § 60, V. vom 15. März 1860 § 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 41, Wald. Verf. § 91, Lüb. Verf. Art. 51, Hamb. Verf. Art. 63.

[7] Über den Begriff der Etatsüberschreitungen war früher in Preuſsen ein lebhafter Streit. Die Regierung wollte als solche nur Abweichungen von dem in der Gesetzsammlung publizierten Auszuge des Etats anerkennen, das Abgeordnetenhaus begriff darunter alle Abweichungen von den mit ihm vereinbarten Specialtiteln. Durch G., betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, vom 27. März 1872 §§ 18 u. 19 ist der Streit im letzteren Sinne entschieden worden.

[8] Über die justifizierenden Kabinettsordres vgl. v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I § 119 S. 651; Haenel a. a. O. S. 340; Joël, Die justifizierenden Kabinettsordres, in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 805 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. II § 132 S. 980; Arndt, Annalen a. a. O. S. 232.

welche dem Staate wegen schuldvollen Verhaltens zur Entschädigung verpflichtet sind[9].

Der Prüfung der Staatsrechnungen durch den Landtag geht eine Vorprüfung voraus. Diese ist meist in die Hände einer besonderen Behörde, des Rechnungshofes oder der Oberrechnungskammer gelegt[10]. In kleineren Staaten wird sie auch wohl von einem Ausschufs des Landtages unter Zuziehung von Beamten des Finanzministeriums vorgenommen[11].

Eine besondere Kontrolle des Landtages durch eine speciell zu diesem Zwecke erwählte Kommission findet häufig hinsichtlich der Staatsschuldenverwaltung statt[12]. In einzelnen Staaten ist

---

[9] So mit Recht ein Erkenntnis des Reichsgerichtes (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XIII S. 258 ff.). Preufs. G. vom 11. Mai 1898 § 8. And. Ansicht: de Jonge im Archiv für öffentliches Recht Bd. II S. 297 ff.

[10] Die preufsische Oberrechnungskammer wurde schon unter Friedrich Wilhelm I. errichtet und ihre Verhältnisse in diesem Jahrhundert durch eine Instruktion vom 18. Dez. 1824 geregelt. Zur Zeit des absoluten Staates ein blofses Organ des Königs, sollte sie nach Erlafs der Verfassung auch dazu dienen, die verfassungsmäfsige Kontrolle des Landtages über die Staatsrechnungen zu unterstützen und vorzubereiten. Da aber das im Art. 104 in Aussicht gestellte Gesetz nicht zu stande kam, so blieb im wesentlichen der alte Zustand bestehen. Erst am 27. März 1872 ist das Gesetz, betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, erlassen worden. Nach demselben besitzt die Oberrechnungskammer eine von der zeitigen Ministerialverwaltung durchaus unabhängige Stellung. Die Mitglieder derselben stehen hinsichtlich ihrer rechtlichen Verhältnisse den richterlichen Beamten gleich und dürfen nicht Mitglieder des Landtages sein. Die dem Landtage mitzuteilenden Bemerkungen beziehen sich sowohl auf die Übereinstimmung der allgemeinen Staatsrechnung mit den speciellen Kassenrechnungen als auf die Abweichungen der Finanzverwaltung von den einzelnen Positionen des Etats. Der Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer ist durch ein Regulativ vom 22. Sept. 1872 geregelt. Vgl. v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. I § 119 S. 643 ff.; E. Meier, Art. „Oberrechnungskammer" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II S. 928 ff. — In ähnlicher Weise sind die Verhältnisse der Oberrechnungskammer in Baden durch G. vom 25. Aug. 1876 und 29. Jan. 1884 und V. vom 14. Dez. 1878, der Oberrechnungskammer in Hessen durch G. vom 14. Juni 1879 und V. vom 9. Nov. 1881 und der Revisionsbehörde in S.-Meiningen durch G. vom 9. Juli 1879 Art. 19—27 geregelt worden. Die Verhältnisse des obersten Rechnungshofes in Bayern (V. vom 11. Jan. 1826 und 23. Dez. 1868; Poezl, Bayrisches Verwaltungsrecht § 32), der Oberrechnungskammern in Sachsen (V. vom 4. April 1877) und Württemberg (Ed. vom 13. Dez. 1818; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht §§ 149 u. 307) sind so gestaltet, dafs die betreffenden Behörden nur für die administrative, nicht für die parlamentarische Kontrolle Bedeutung haben. Vgl. über diesen Gegenstand die Abhandlung: Über den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das Deutsche Reich, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXII S. 479 ff., Bd. XXXIII S. 23 ff.; Vocke, Art. „Rechnungskontrolle und Rechnungshof" in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. V S. 354 ff.

[11] S.-Weim. R. G. G. § 44, Braunschw. N. L. O. § 189, Schw.-Sondh. L. G. G. §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reufs j. L. V. vom 15. März 1860 § 1.

[12] Preufs. G., betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens, vom 24. Febr. 1850, Abänderungsgesetze vom 29. Jan. 1879 und 13. Febr. 1884, Bayr. Verf. Tit. VII §§ 14—16, G., betr. den Geschäftsgang des Landtages,

sogar die ganze Verwaltung der Staatsschuld in die Hände des Landtages gelegt und die Regierung nur bei der Kontrolle derselben beteiligt[13].

## § 207.

Wenn das sogenannte Etatsgesetz nicht oder nicht rechtzeitig zu stande kommt, so kann die Folge davon nicht sein, dafs nun gar keine Finanzverwaltung geführt werden darf[1]. Das wäre gleichbedeutend mit der Auflösung des Staates. Ebensowenig tritt aber an die Stelle des fehlenden Etats die Machtvollkommenheit der Krone[2]; die Durchführung dieses Grundsatzes hätte die Vernichtung des verfassungsmäfsigen Budgetrechtes der Volksvertretung zur Folge. Es ist auch nicht richtig, dafs das vorige Budget solange als mafsgebend erachtet werden mufs, bis es durch ein anderes ersetzt ist[3], denn jedes Budget wird nur für eine Finanzperiode vereinbart.

Die Regierung hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, trotz des mangelnden Etatsgesetzes die Finanzverwaltung fortzuführen. Sie ist auch ohne etatsmäfsige Ermächtigung befugt, die gesetzlich feststehenden Einnahmen zu erheben und die gesetzlich feststehenden Ausgaben zu leisten[4]. Hinsichtlich der gesetzlich

---

vom 19. Jan. 1872 §§ 35 u. 36, Bad. G. über die Verfassung und Verwaltung der Amortisationskasse vom 31. Dez. 1831, Abänderung durch G. vom 22. Juni 1837.

[13] Sächs. Verf. § 107, G., die Einrichtung der Staatsschuldenkasse betr., vom 29. Sept. 1834, Nachtr. vom 3. Nov. 1848, Württ. Verf. §§ 119—123, Revid. Staatschuldenstatut vom 22. Febr. 1837, Abänderungen vom 4. Juli 1842 und 4. Sept. 1853, G., betr. die Staatsschuld vom 20. März 1881, Abänd. G. vom 19. Mai 1896, Hess. G., die Organisation der Verwaltung der Staatsschuld betr., vom 31. März 1897, S.-Mein. G. G. § 57, Schuldentilgungsgesetz vom 30. April 1831, Nachtr. vom 15. März 1897, Reufs j. L. V. vom 15. März 1860, zu Abschnitt X, Anh. G., betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens, vom 28. Jan. 1872, Abänderungsgesetze vom 8. Febr. 1877, 15. März 1883, 19. März 1896, Wald. G., die Verwandlung der unkündbaren Staatsschuld in eine kündbare und deren Tilgung betr., vom 14. Okt. 1854.

[1] Diese Ansicht wurde während des preufsischen Verfassungskonfliktes (1862—66) von der liberalen Partei vertreten. Zu demselben Resultat müssen die in § 206 N. 1 citierten Schriftsteller gelangen, welche das Etatsgesetz als eine Ermächtigung der Regierung zur Führung der Finanzverwaltung ansehen. Sie können die Fortführung der letzteren dann höchstens kraft eines Notstandes rechtfertigen. Dies thut auch Fricker, Gesetz und Budget a. a. O. S. 405 ff.

[2] Dies war die Ansicht der konservativen Partei in Preufsen während der angegebenen Zeit. Vgl. die Citate hervorragender Redner derselben bei Laband, Budgetrecht nach der preufsischen Verfassungsurkunde S. 80 N. 51.

[3] Diese Meinung vertrat Laband a. a. O. S. 81 ff. Derselbe hat sie aber später aufgegeben (Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II S. 943). Dagegen auch H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 201, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 209 S. 593; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 515 u. 516 N. 7.

[4] Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht Bd. II § 131 S. 966 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 209 S. 591 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 270 S. 659; v. Sarwey, Württem-

nicht feststehenden Einnahmen und Ausgaben handelt sie dagegen auf eigene Verantwortlichkeit. Diese Verantwortlichkeit ist aber eine staatsrechtliche, keine civilrechtliche[5]. Die Entlastung der Regierung kann nur durch Indemnitätserteilung, d. h. durch nachträgliche Genehmigung in den Formen der Gesetzgebung erfolgen[6].

Etwas anderes ist die Sachlage in denjenigen Ländern, in welchen die Feststellung des Budgets nicht in der Form des Gesetzes erfolgt, den Landtagen lediglich ein Recht der Steuerbewilligung zusteht und die Vereinbarung über die Ausgaben nur den Zweck hat, eine Grundlage für die Steuerbewilligung zu schaffen. Hier kann die Regierung, wenn eine Vereinbarung über den Etat nicht zu stande kommt, die Ausgaben nach ihrem Ermessen festsetzen, ist aber in denselben insofern beschränkt, als sie dafür nur diejenigen Mittel verwenden darf, welche ihr entweder kraft allgemeiner Gesetze zustehen oder welche der Landtag trotz der mangelnden Vereinbarung über das Gesamtbudget für die betreffende Finanzperiode bewilligt hat[7].

## IV. Die Finanzverwaltung des Deutschen Reiches[1].

### § 208.

Das Deutsche Reich ist eine selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit. Das Reich in seinen vermögensrechtlichen Beziehungen heifst Reichsfiskus[2]. Der Reichsfiskus wird in jedem einzelnen deutschen Staate analog dem Landesfiskus be-

---

bergisches Staatsrecht Bd. II S. 515 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 403; Prazák a. a. O. S. 467 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. III S. 596 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handbuch S. 292 ff.; Schwartz a. a. O. S. 305 ff.; B. Schmidt, Der Staat S. 34 N. 2. Dagegen hält Jellinek a. a. O. S. 302 die Regierung nur für befugt, die gesetzlich feststehenden Einnahmen zu erheben, behauptet dagegen, dafs sie die sämtlichen Ausgaben auf ihre Verantwortung leiste. Auch O. Mayer a. a. O. S. 385 meint, die Regierung dürfe nur solche Ausgaben machen, deren Angemessenheit durch die Volksvertretung anerkannt sei.

5 Gneist, Gesetz und Budget S. 171 ff.; v. Sarwey a. a. O. S. 517. And. Ans.: Schwarz a. a. O. S. 306.

6 Über den Begriff der Indemnität vgl. § 155 S. 505.

7 Vgl. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 596 ff.

1 P. Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, in den Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1873, S. 405 ff., Art. „Reichsfinanzwesen“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 359 ff.; Zorn, Art. „Reichsfinanzwesen“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 375 ff.; v. Mayr, Art. „Reichsfinanzen“ in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. V S. 384 ff.

2 M. Seydel, Das Deutsche Reich als Privatrechtssubjekt, in der Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung Bd. VII S. 226 ff.; Reinke, Betrachtungen über die Entstehung und Rechtsstellung des deutschen Reichsfiskus, in Gruchots Beiträgen zur Erläuterung des deutschen Rechtes Bd. XXXI S. 481 ff; Laband, Art. „Reichsfiskus“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 363 ff.

handelt. In Bezug auf die Befreiung von Steuern und anderen dinglichen Lasten sowie in Bezug auf die Gerichtspflichtigkeit hat dieser Grundsatz eine ausdrückliche reichsgesetzliche Anerkennung gefunden[3]; er muſs aber auch hinsichtlich der privatrechtlichen Bevorzugungen in Anwendung gebracht werden[4].

I. Das Reichsvermögen zerfällt in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Das Verwaltungsvermögen besteht teils aus solchen Gegenständen, welche vom Reiche oder dem Norddeutschen Bunde seit dessen Bestehen erworben, teils aus solchen, welche mit der Übertragung einzelner Verwaltungszweige von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen sind. Die Rechtsverhältnisse der letzteren haben ihre Regelung durch ein besonderes Reichsgesetz gefunden[5]. Danach stehen Eigentum und sonstige dingliche Rechte an allen Gegenständen, welche dem dienstlichen Gebrauche einer verfassungsmäſsig aus Reichsmitteln zu unterhaltenden Verwaltung gewidmet sind, dem Deutschen Reiche in demselben Umfange zu, in welchem sie früher den Einzelstaaten gehörten. Doch ist das Reich verpflichtet, Grundstücke, welche auf diese Weise in sein Eigentum übergegangen sind, dem betreffenden Bundesstaate zurückzugeben, wenn sie entbehrlich oder unbrauchbar werden und ein Ersatz nicht notwendig ist. Bei Grundstücken der Militärverwaltung tritt die Verpflichtung sogar schon dann ein, wenn sie nicht für die Zwecke dieser oder der Marineverwaltung verwandt werden. Zu dem Finanzvermögen des Reiches gehören: 1. die Reichseisenbahnen in Elsaſs-Lothringen; 2. der Reichskriegsschatz; 3. der Reichsinvalidenfonds, der von den verschiedenen Fonds, welche aus der französischen Kriegsentschädigung für specielle Bedürfnisse der Reichsfinanzverwaltung konstituiert wurden, allein noch übrig

---

[3] R. G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 § 1. — Für die Gerichtspflicht sind jetzt die Bestimmungen der R. C. Pr. O. § 18 maſsgebend.

[4] Laband, Annalen S. 411, Staatsrecht Bd. II S. 811, in Marquardsens Handbuch S. 242, in v. Stengels Wörterbuch S. 364; Seydel a. a. O. S. 227; Dernburg, Preuſsisches Privatrecht § 57; Boehlau, Mecklenburgisches Landrecht Bd. III S. 17; H. Schulze, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 193 S. 174, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I § 204 S. 578; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II S. 697, in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 376; Reinke a. a. O. S. 486 ff.; Mandry, Civilrechtliche Inhalt der Reichsgesetze S. 121; Foerster-Eccius, Preuſsisches Privatrecht Bd. IV § 283 S. 739; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. II S. 376 Kommentar S. 384; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 407, Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 366, 367; Gierke, Deutsch Priv. R. Bd. I S. 478. Die Frage verliert mit dem Inkrafttreten des B. G. B. ihre Bedeutung.

[5] R. G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873, vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 274 S. 310 ff.

geblieben ist; 4. die Reichsdruckerei; 5. die Betriebsfonds der Reichskassen[6].

II. Die Ausgaben des Reiches[7] zerfallen ebenso wie die der Einzelstaaten in ordentliche und aufserordentliche. Sie umfassen: 1. die Erhebungs- und Verwaltungskosten der Reichseinnahmen; 2. die Ausgaben für die Organe des Reiches, nämlich, da der Kaiser eine Dotation vom Reiche nicht erhält, für Bundesrat, Reichstag und Reichsbeamte; 3. die Ausgaben für die sachlichen Bedürfnisse der einzelnen Reichsverwaltungszweige; 4. Zinsen und Amortisation der Reichsschuld. An den Ausgaben participieren jedoch die einzelnen Länder des Reiches keineswegs in gleicher Weise. Einerseits bestehen viele Reichseinrichtungen, deren Wirksamkeit sich auf einzelne Länder nicht mit erstreckt. Infolgedessen haben diese auch an den darauf bezüglichen Ausgaben keinen Anteil, so namentlich Bayern und Elsafs-Lothringen an den Kosten des Bundesamtes für Heimatwesen, Bayern an denen des Reichseisenbahnamtes, Bayern, Württemberg, Baden und Elsafs-Lothringen an den Kosten für die Kontrolle der Bierbesteuerung, Bayern und Württemberg an den Ausgaben für Post- und Telegraphenwesen. Auch zu den Ausgaben für den Rechnungshof tragen Bayern und Württemberg in geringerem Umfange bei als die anderen Länder des Reiches. Ebenso sind die Staaten bei Verzinsung und Amortisation der Reichsschuld in verschiedenem Mafse beteiligt. Ein besonderer Nachlafs ist Bayern, Württemberg und Sachsen hinsichtlich der Ausgaben für den diplomatischen Dienst bewilligt mit Rücksicht auf die dem bayrischen Gesandten obliegende Vertretung der Reichsgesandten und auf die Erleichterung, welche das Bestehen besonderer Landesgesandtschaften an einzelnen Orten für die Reichsgesandtschaften zur Folge hat[8].

III. Die Einnahmen des Reiches sind:

1. privatrechtliche Einnahmen[9]. Zu diesen gehören die Betriebsergebnisse der Reichseisenbahnen, die Zinsen des Reichsinvalidenfonds, der Gewinn aus der Münzprägung, die Einnahmen aus dem Betriebe der Reichsdruckerei und der Herausgabe des deutschen Reichs- und preufsischen Staatsanzeigers.

2. Gebühren[10]. Gebühren sind einmal für gewisse Handlungen der Reichsbehörden, z. B. des auswärtigen Amtes, der Ge-

---

[6] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 275 S. 313 ff.

[7] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 304 S. 401 ff.

[8] Schlufsprotokoll vom 23. November 1870 Nr. VIII für Bayern. In Bezug auf die andern Staaten sind vertrags- und verfassungsmäfsige Zusicherungen nicht vorhanden; doch ergeben sich die Nachlässe aus dem Reichshaushaltsetat.

[9] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 277 S. 317.

[10] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 278 S. 317 ff.

sandten und Konsuln, des Reichsgerichtes, des Reichspatentamtes, der Normaleichungskommission zu entrichten. Sie sind ferner für die Benutzung von Reichsanstalten zu bezahlen. Den wichtigsten Bestandteil der letzteren Gebühren bilden die Post- und Telegraphengebühren. Aus diesen werden zunächst die Ausgaben für die angegebenen Verwaltungszweige bestritten, die Überschüsse fliefsen in die Reichskasse[11]. Für eine Übergangszeit von 8 Jahren nach Eintritt der einzelnen Gebiete in die Reichspostverwaltung wurden nach den Bestimmungen der Reichsverfassung die Überschüsse den Einzelstaaten zu gute gerechnet. Mafsgebend für diese Berechnung war der Anteil, welchen der einzelne Postbezirk an dem durchschnittlichen Jahresüberschufs der Jahre 1861—65 hatte[12]. Da die Frist für die norddeutschen Staaten schon 1875, für Baden 1879 abgelaufen ist, so hat die betreffende Bestimmung jetzt keinerlei Bedeutung mehr. Die Einnahmen der bayrischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung fliefsen nicht in die Reichs-, sondern in die Landeskassen. Die betreffenden Staaten haben dem Reiche dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu zahlen[13]. Die Folge der finanziellen Selbständigkeit beider Staaten auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens ist der Besitz eigener Postwertzeichen. Der Anspruch Bayerns und Württembergs auf den Bezug der in ihren Gebieten zur Hebung gelangenden Post- und Telegraphengebühren hat den Charakter eines Sonderrechtes und steht unter dem Schutze des Abs. 2 Art. 78 der Reichsverfassung. Die eigenen Postwertzeichen der betreffenden Staaten können daher im Wege der Reichsgesetzgebung nur mit deren Einwilligung oder dann abgeschafft werden, wenn sich ein anderer Weg finden läfst, durch welchen die finanziellen Berechtigungen derselben ebenso sichergestellt werden, wie sie es durch die jetzt bestehende Einrichtung sind[14].

3. Steuern. Die an das Reich zu entrichtenden Steuern sind zum Teil durch die Reichsverfassung bestimmt, zum Teil beruhen sie auf besonderen Reichsgesetzen. Eine Beschränkung des Reiches auf bestimmte Steuerarten und Steuerquellen besteht nicht; das Reich ist befugt, im Wege der Gesetzgebung jede für seine Zwecke notwendige Steuer aufzuerlegen[15]. Die jetzt bestehenden Reichssteuern sind:

---

[11] R. Verf. Art. 49.

[12] R. Verf. Art. 51.

[13] R. Verf. Art. 52.

[14] M. Seydel, Die deutschen Postwertzeichen, in den Annalen des Deutschen Reiches 1882 S. 617 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsr. Bd. II S. 481 N. 44; Kittel, Die bayrischen Reservatrechte S. 61.

[15] Dies ist in Art. 4 Nr. II der R. Verf., wonach der Reichsgesetzgebung die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern unterliegen, deutlich ausgesprochen. Unrichtig erscheint daher die in der Reichstagssitzung vom 21. Febr. 1885 (Sten. Ber. Bd. III S. 1409 ff.) von verschiedenen Rednern ausgesprochene Behauptung, das Reich sei nicht kompetent, eine Steuer von inländischem Wein zu erheben. Insbesondere kann man sich dafür nicht auf

a) die Zölle[16].

Die Zölle waren schon im Zollverein Gegenstand einer gemeinsamen Erhebung gewesen, so dafs sie bei Gründung des Norddeutschen Bundes bez. des Deutschen Reiches als die naturgemäfseste Grundlage für die Reichsfinanzen erschienen.

Deutschland bildet, wie dies schon zu Zeiten des Zollvereins der Fall war, ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze. Von diesem Grundsatz besteht jedoch eine zweifache Ausnahme, indem: 1. gewisse aufserdeutsche Gebietsteile dem Zollsystem des Reiches angeschlossen sind, nämlich das Grofsherzogtum Luxemburg und die österreichischen Gemeinden Jungholz und Mittelberg; 2. gewisse deutsche Gebietsteile aufserhalb der Zollgrenze bleiben, nämlich: a) die wegen ihrer Lage zur Einschliefsung in dieselbe nicht geeigneten Gebietsteile. Der Ausschlufs dieser Gebietsteile beruht auf zolltechnischen Gesichtspunkten; über den Einschlufs derselben in die Zollgrenze entscheidet der Bundesrat; b) das Freihafengebiet von Hamburg und Bremen. Nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes Art. 34 sollten die Hansestädte Lübeck, Hamburg und Bremen mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes als Freihäfen aufserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschlufs in dieselbe beantragten. Lübeck wurde auf seinen Antrag schon bald nach Gründung des Norddeutschen Bundes dem Zollgebiete angeschlossen. Die Reichsverfassung wiederholte die Bestimmung daher nur in Bezug auf Bremen und Hamburg. Seit dem Oktober 1888 sind auch diese Städte in die Zollgrenze aufgenommen. Es ist denselben aber ein kleines Freihafengebiet belassen worden, welches ohne ihre Zustimmung dem Zollgebiete nicht angeschlossen werden darf[17]; c) die Insel Helgoland[18].

---

Art. 35 der R. Verf. berufen. Denn dieser Artikel hat nur den Zweck, dem Reiche gewisse Verbrauchssteuern ausschliefslich zuzuweisen, also die Erhebung durch die Einzelstaaten zu untersagen. Eine Beschränkung des Reiches auf die daselbst genannten Verbrauchssteuern ist in demselben nicht enthalten. Die rechtliche Zulässigkeit einer Reichsweinsteuer ist auch bei den Verhandlungen über die Gründung des Reiches allseitig anerkannt worden. Vgl. die Mitteilungen des württembergischen Staatsministers Dr. v. Mittnacht in der Reichstagssitzung vom 20. Januar 1894 (Sten. Ber. S. 763 ff.). Übereinstimmend: Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 374.

[16] R. Verf. Art. 33—40; O Freiherr v. Aufsefs, Die Zölle und Verbrauchssteuern und die vertragsmäfsigen auswärtigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches, Annalen des Deutschen Reiches 1893 S. 161 ff. (4. Bearbeitung); mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 319 ff.

[17] R. G., betr. die Ausführung des Anschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet, vom 16. Febr. 1882, R. G., den Anschlufs der Freien und Hansestadt Bremen an das deutsche Zollgebiet betr., vom 31. März 1885. Vgl. § 164 S. 536 N. 23.

[18] R. G. vom 15. Dez. 1890 § 2.

Die Erhebung der Zölle ist den einzelnen Bundesstaaten überlassen. Die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens wird durch Reichsbeamte überwacht, welche der Kaiser nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen den Behörden der einzelnen Staaten beiordnet. Der Ertrag der bezeichneten Abgaben fliefst in die Reichskasse. Der an dieselbe abzuliefernde Betrag wird berechnet, indem von dem Bruttoertrage die Steuervergütungen und Ermäfsigungen, die Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen und gewisse näher bezeichnete Erhebungs- und Verwaltungskosten in Abzug kommen[19].

Ein grofser Teil der auf das Zollwesen bezüglichen Bestimmungen war vor Gründung des Reiches in den Zollvereinsverträgen, insbesondere in dem Vertrage vom 8. Juli 1867 enthalten. Die Bestimmungen des letzteren sind, soweit sie nicht durch Vorschriften der Verfassung eine Abänderung erfahren haben, durch dieselbe ausdrücklich aufrechterhalten worden[20]. Da der Vertrag vom 8. Juli 1867 seinerseits die Fortdauer aller Bestimmungen der früheren Verträge, soweit sie nicht abgeändert sind, anerkennt, so hat die Vorschrift der Reichsverfassung indirekt auch jene älteren Verträge aufrecht erhalten. Die künftige Abänderung der vertragsmäfsigen Bestimmungen kann nach Art. 40 der R. Verf. auf dem in Art. 7 bez. 78 bezeichneten Wege erfolgen, d. h. entweder auf dem der Verordnung oder auf dem des einfachen Gesetzes oder auf dem der Verfassungsänderung[21]. Den Charakter von Verfassungsbestimmungen besitzen: 1. die Festsetzungen, welche die Abgrenzung der Rechtssphäre zwischen Einzelstaaten und Reich betreffen; 2. die Vorschriften über Gegenstände, welche nicht unter die gesetzgeberische Kompetenz des Reiches fallen. Zu diesen gehören die Bestimmungen über innere Verbrauchssteuern und Kommunikationsabgaben, namentlich Chausseegeld, welches nach dem Zollvereinsvertrage in keinem höheren Betrage als in dem durch den preufsischen Tarif von 1828 festgesetzten erhoben werden darf. Von letzterer Bestimmung sind Oldenburg und Schaumburg-Lippe eximiert, welche nur die Verpflichtung übernommen haben, die dermaligen Sätze nicht zu

---

[19] R. Verf. Art. 36, 38.

[20] R. Verf. Art. 40. Vgl. R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881.

[21] Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 125, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 395; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. 1 § 92 S. 197 ff.; Delbrück a. a. O. S. 1 ff.; Laband, Staatsr. des Deutschen Reiches Bd. II § 119 S. 853, in Marquardsens Handbuch S. 248; Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 100 ff., Kommentar, zu Art. 40 Nr. 4; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 300 S. 161; Seydel, Kommentar zu Art. 40 Nr. II; während Thudichum im Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches Bd. I S. 9 und Zorn, Staatsr. des Deutschen Reiches Bd. II S. 271 nur den Weg der Verfassungsänderung und Verordnung zulassen wollen. Aber Art. 7 umfafst sowohl Gesetzgebung als Verordnung, indem Nr. 1 auf erstere, Nr. 2 auf letztere hindeutet.

erhöhen. Diese Exemtion mufs als ein Sonderrecht nach Analogie des Art. 78 Abs. 2 behandelt werden. Die übrigen Festsetzungen der Verträge haben teils Gesetzes-, teils Verordnungskraft. Die Ausscheidung beider Klassen von Vorschriften ist, soweit die Verträge vom 16. Mai 1865 und 8. Juli 1867 in Betracht kommen, nach einem formellen Kriterium möglich, indem die Bestimmungen, welche in den Verträgen selbst enthalten sind, den Charakter von Gesetzesvorschriften, diejenigen, welche sich in den Schlufsprotokollen finden, den von Verordnungen besitzen. Für die älteren Verträge fehlt es an einem derartigen äufserlichen Kriterium; die Frage, ob eine Vorschrift derselben Verordnungs- oder Gesetzeskraft hat, kann daher nur nach Mafsgabe ihres materiellen Inhalts entschieden werden. Übrigens befinden sich von diesen älteren Vorschriften nur sehr vereinzelte noch in praktischer Wirksamkeit[22].

b) die Verbrauchssteuern[23].

Auch die Verbrauchssteuern von gewissen inländischen Produkten waren bereits im Zollverein Gegenstand gemeinsamer Erhebung gewesen. Sie wurden mit der Gründung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches zu Bundes- bezw. Reichssteuern gemacht und dem Reiche die ausschliefsliche Besteuerung von inländischem Bier, Branntwein, Salz, Tabak und Zucker vorbehalten[24]. Dieser Grundsatz hatte insofern eine Durchbrechung erfahren, als die Bier- und Branntweinsteuer in Bayern, Württemberg und Baden, die Biersteuer auch in Elsafs-Lothringen als Landessteuern, d. h. nach Mafsgabe der Landesgesetze und für Rechnung der Landeskasse erhoben werden sollten[25]. Die Folge davon war die Bildung einer engeren Biersteuergemeinschaft und einer engeren Branntweinsteuergemeinschaft unter den Staaten des

---

[22] Vgl. Haenel, Vertragsmäfsige Elemente S. 127 ff.; v. Rönne, a. a. O. S. 197; Delbrück a. a. O. S. I ff.; Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 854 ff.; H. Schulze a. a. O. S. 161 ff.; Seydel, Kommentar, zu Art. 40 Nr. III. — In seinem deutschen Staatsrecht Bd. I S. 55 ff. hat Haenel seine frühere Ansicht etwas modifiziert. Er will jetzt allen Bestimmungen der Verträge, welche nur folgerichtige Entwicklungen aus den in der Reichsverfassung festgestellten Grundsätzen enthalten, lediglich die Kraft einfacher Gesetze zugestehen, auch wenn sie die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten zum Gegenstande haben. Der Umstand aber, dafs ein Rechtssatz sich als die weitere Ausführung eines in der Verfassung enthaltenen Grundsatzes darstellt, schliefst die Möglichkeit nicht aus, ihn selbst als Verfassungssatz zu behandeln; und da die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten auf dem Gebiete des Zollwesens durch die Reichsverfassung erfolgt ist, so erscheint es richtiger, auch die denselben Gegenstand betreffenden Bestimmungen der Zollvereinsverträge als Verfassungsvorschriften zu behandeln. Von Bedeutung ist dies namentlich für Art. 18 und 19 des Vertrages vom 8. Juli 1867.

[23] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 350 ff.

[24] R. Verf. Art. 35.

[25] R. Verf. Art. 35, 38, R. G., betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsafs-Lothringen, vom 25. Juni 1873 § 4.

Reiches und die Erhebung von Übergangsabgaben an den Grenzen der Bier- und Branntweinsteuergemeinschaft und der bei derselben nicht beteiligten Staaten. Das Sonderrecht der Branntweinbesteuerung ist jedoch mit dem 1. Oktober 1887 beseitigt worden[26], sodafs die Besteuerung für Landesrechnung und die Erhebung von Übergangsabgaben jetzt nur noch beim Bier stattfindet. Die Erhebung der gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern geschieht durch die Einzelstaaten unter Aufsicht des Reiches; der Ertrag ist an die Reichskasse abzuliefern.

c) die Wechselstempelsteuer[27].

d) die Stempelabgaben von Aktien, Renten- und Schuldverschreibungen, Schlufsnoten, Rechnungen und Lotterielosen[28].

e) die Steuern der Banken, nämlich: 1. die fünfprozentige Steuer, welche alle Banken von dem Überschufs zu entrichten haben, um welchen ihr Notenumlauf den ihnen über den Barvorrat zugewiesenen steuerfreien Betrag übersteigt; 2. die besondere Abgabe der Reichsbank, welche in einer gesetzlich bestimmten Quote des nach Verteilung der ordentlichen Dividende an die Anteilseigner übrigbleibenden Reingewinnes besteht[29].

f) die Spielkartensteuer[30].

4. Die Beiträge der Einzelstaaten[31].

Matrikularbeiträge heifsen diejenigen allgemeinen Beiträge, welche die Einzelstaaten auf Grund ihrer Eigenschaft als Glieder des Reiches an dieses zu leisten verpflichtet sind. Sie haben den Charakter von Steuern, welche das Reich kraft seiner Herrschaftsrechte den Einzelstaaten auferlegt. Die Matrikularbeiträge waren ursprünglich als eine vorübergehende Einrichtung gedacht, welche nur solange bestehen sollte, bis Reichssteuern in ausreichendem Mafse eingeführt waren. Sie haben sich aber durch zwei Umstände zu einer dauernden Institution entwickelt. Der eine dieser Umstände ist die Entstehung verschiedener Ausgabe- und Einnahmegemeinschaften innerhalb des Reiches, für deren Ausgleichung die Matrikularbeiträge unentbehrlich sind. Der zweite Umstand ist die bei Gelegenheit der 1879 erfolgten Reform der Reichsfinanzen erlassene Bestimmung, dafs derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark in einem Jahre übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten zu überweisen ist, eine Bestimmung, die nachweis-

---

[26] R. G., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 47, Kais. V. V. vom 9., 23., 27. Sept. 1887.

[27] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 383 ff.

[28] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 387 ff. Das R. G., betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben gilt jetzt in einer Redaktion vom 27. April 1894.

[29] R. G., betr. Abänderung des Bankgesetzes, vom 7. Juni 1899 Art. 2.

[30] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 394 ff.

[31] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 396 ff.

lich den Zweck hat, die Matrikularbeiträge aufrecht zu erhalten[32]. Sie ist später auch auf die Reichsstempelabgaben von Aktien, Schuldverschreibungen u. s. w. und auf die Verbrauchsabgabe von Branntwein ausgedehnt worden[33]. Die Verteilung der Matrikularbeiträge auf die Einzelstaaten erfolgt nach Maſsgabe der Bevölkerung[34].

Die Bestrebungen der verbündeten Regierungen, das Verhältnis von Matrikularbeiträgen und Überweisungen gesetzlich zu regeln und damit feste finanzielle Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten herzustellen, ist bisher ohne Erfolg gewesen. Man hat sich vorläufig darauf beschränkt, die Angelegenheit durch Specialgesetze für die einzelnen Etatsjahre, also von Fall zu Fall, zu regeln. Danach soll, wenn die Überweisungen die Matrikularbeiträge übersteigen, ein bestimmter Teil dieses Überschusses (anfangs ½, jetzt ¾) behufs Schuldentilgung zurückbehalten werden. Wenn dann aber im zweitfolgenden Etatsjahr der Betrag der Matrikularbeiträge höher ist als die Summe der Überweisungen, so werden letztere um denjenigen Betrag gekürzt, der in dem vorvorigen Jahre zur Schuldentilgung reserviert war. Bei der Berechnung der Matrikularbeiträge kommen diejenigen Summen in Abrechnung, welche lediglich zur Ausgleichung der verschiedenen Ausgabe- und Einnahmegemeinschaften dienen[35].

Die auſserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reiches durch Zahlung eines Aversums bei. Dieses Aversum wird mit Rücksicht auf den Ertrag der Zölle und sämtlicher Verbrauchsabgaben berechnet. — Dagegen entrichten Bayern, Württemberg und Baden an Stelle der Biersteuer keine Aversen. Sie haben nur, wie die Reichsverfassung sich ausdrückt, an dem Ertrage derselben und den diesem Ertrage entsprechenden Teile des vorher erwähnten Aversums keinen Anteil, d. h. sie müssen dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge zahlen. Bei der Berechnung dieser bleibt der Ertrag der betreffen-

---

[32] R. G., betr. den Zolltarif des deutschen Zollgebietes und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, vom 15. Juli 1879 § 8. Die betreffende Bestimmung enthält eine Abänderung des Art. 70 der R. Verf., welcher die Verwendung der Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben vorschreibt, während dieselben nach Maſsgabe der jetzt geltenden Vorschriften auch zur Bestreitung der Ausgaben der einzelnen Bundesstaaten dienen. Die Bestimmung des angeführten § 8 ist aber kein Bestandteil der Reichsverfassung geworden und kann daher auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung wieder beseitigt werden. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 398 N. 4 und Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1895 S. 29 ff.

[33] R. G., betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben, vom 1. Juli 1881 § 32 (in der Redaktion vom 27. April 1894 § 45), R. G., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 39 Abs. 1, 47.

[34] R. Verf. Art. 70.

[35] R. G. G. wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung vom 16. April 1896, 24. März 1897, 31. März 1898, 25. März 1899.

den Steuer aufser Betracht; dieselbe erfolgt vielmehr lediglich nach Mafsgabe der Bevölkerung. Von Elsafs-Lothringen wird an Stelle der Biersteuer ein Aversum geleistet. Die Aversen haben ebenso wie die Matrikularbeiträge den Charakter von Steuern, welche das Reich den Einzelstaaten kraft seiner Herrschaftsbefugnisse auferlegt.

Von den Einzelstaaten haben einzelne an das Reich endlich noch besondere Beiträge zu entrichten dafür, dafs das letztere gewisse Geschäfte für dieselben mit besorgt. Zahlungen dieser Art sind die Beiträge Bayerns und Württembergs zu den Kosten der Centralpostverwaltung, die Beiträge Preufsens zu den Kosten der auswärtigen Verwaltung, die Beiträge Elsafs-Lothringens zu den Kosten des Reichsschatzamtes und des Rechnungshofes. Da die betreffenden Beiträge nicht kraft der blofsen Mitgliedschaft, sondern als Äquivalent für Leistungen des Reiches bezahlt werden, so haben sie nicht den Charakter von Steuern, sondern den von Gebühren.

IV. Die Schulden des Reiches[36] zerfallen in Verwaltungs- und Finanzschulden, die Finanzschulden in die verzinsliche und unverzinsliche Schuld. Die letztere wird durch die Reichskassenscheine repräsentiert. Die verzinsliche Schuld ist teils schwebende Schuld, welche in Gestalt von Schatzanweisungen auftritt, teils fundierte Schuld. Die Verwaltung der Reichsschuld ist der preufsischen Hauptverwaltung der Staatsschulden übertragen.

## § 209.

1. Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Aufstellung des Reichshaushaltsetats[1] schliefsen sich eng an die bezüglichen Vorschriften der preufsischen Verfassung an. Nach denselben müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden und letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt[2]. Die Etatsperiode des Reiches ist, wie das Wort Etatsjahr aufser Zweifel stellt, eine einjährige. Es mufs daher die Aufstellung der Etats für mehrere Jahre in demselben Gesetz für verfassungsmäfsig unzulässig erachtet werden[3]. Die Feststellung des Etats erfolgt in

---

[36] Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 404 ff.

[1] Vgl. die § 204 S. 677 N. 1 citierten Schriften; G. Beseler, Das Reichsmilitärgesetz und das Budgetrecht, Preufsische Jahrbücher Bd. XXXIII S. 589 ff.; Laband, Art. „Reichshaushaltsetat" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 364 ff.

[2] R. Verf. Art. 69.

[3] Vgl. auch Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 129 S. 941, in Marquardsens Handbuch S. 260; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 446; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. I § 88 S. 146; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 306 S. 182; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 69 Nr. 3. Dagegen ist die Aufstellung zweier Etats während derselben Sitzungsperiode für zulässig zu er-

den Formen der Gesetzgebung; es ist dazu ein übereinstimmender Beschlufs des Bundesrates[4] und des Reichstages erforderlich und der so festgestellte Etat wird durch das Reichsgesetzblatt publiziert. Ihrem materiellen Gehalte nach hat die Aufstellung des Etats auch im Reiche den Charakter eines Verwaltungsaktes. Es gilt auch für den Reichshaushaltsetat der Grundsatz, dafs seine Festsetzung sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen mufs, dafs die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben des Reiches nicht Gegenstand parlamentarischer Bewilligung sind. Seine rechtliche Bedeutung und verbindliche Kraft ist dieselbe wie die der Etats in den Einzelstaaten[5].

Gesetzlich feststehende Einnahmen sind die Einnahmen aus dem privatrechtlichen Erwerbe des Reiches sowie die vom Reiche zu erhebenden Gebühren und Steuern. Zu den beweglichen gehören: a) die Matrikularbeiträge. Ihre Höhe ergiebt sich materiell aus der Differenz, welche zwischen dem veranschlagten Betrage der Ausgaben und dem veranschlagten Betrage der übrigen Einnahmen besteht. Formell unterliegen sie jedoch der Bewilligung durch Bundesrat und Reichstag. Der Reichskanzler hat sie bis zur Höhe des budgetmäfsigen Betrages auszuschreiben[6]. Er darf bei der Ausschreibung über diese Höhe nicht hinausgehen, selbst dann nicht, wenn Ausfälle in den anderweiten Einnahmen des Reiches die Erhöhung der Matrikularbeiträge als notwendig erscheinen lassen[7]. b) Einnahmen

---

achten, sofern sie durch zwei besondere Gesetze erfolgt (Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 943, in Marquardsens Handbuch S. 260). Eine solche hat in der That auch in der Reichstagssession von 1882—83 stattgefunden. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 417, hält sogar dies für unzulässig. Aber die Sitzungsperiode hat mit der Frage der jährlichen Etatsfeststellung gar nichts zu thun, da sich eine Sitzungsperiode infolge wiederholter Vertagung auch über mehrere Jahre erstrecken kann. Über die Verfassungsmäfsigkeit mehrjähriger Etatsperioden vgl. auch die Verhandlungen in den Reichstagssitzungen vom 7., 9. und 11. Dez. 1882 (Sten. Ber. Bd. I S. 659 ff.).

[4] Auf die Beschlufsfassung im Bundesrat findet die Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 der R. Verf. über Widerspruch des Präsidiums bei Aufrechterhaltung bestehender Einrichtungen Anwendung, soweit es sich um Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern handelt. Dagegen bezieht sich die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4, dafs bei Beschlufsfassung über eine Angelegenheit, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, nur die Stimmen derjenigen Bundesstaaten gezählt werden, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist, nicht auf die einzelnen Positionen des Etats, bei welchen bestimmte Staaten nicht beteiligt sind. Denn der gesamte Etat mufs als ein einheitliches Ganzes behandelt werden. Vgl. Laband, Annalen a. a. O. S. 528 ff., Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 129 S. 940, in Marquardsens Handbuch S. 259; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. 1 § 88 S. 145.

[5] Vgl. die §§ 205 u. 206 S. 681 ff. entwickelten Grundsätze.

[6] R. Verf. Art. 70.

[7] Laband, Annalen a. a. O. S. 521—522, Staatsrecht a. a. O. § 128 S. 932, § 131 S. 969; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. § 85 S. 138 ff.; Westerkamp S. 69; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen

aus Veräufserungen von Gegenständen des Reichsvermögens[8].

Gesetzlich feststehende Ausgaben des Reiches sind die Zinsen der Reichsschuld, die Ausgaben für alle Anstalten und Behörden des Reiches, welche auf gesetzlicher Anordnung beruhen und für alle Beamten, welche einen Rechtsanspruch auf den Bezug ihrer Besoldung erworben haben. Neue Ämter, mit denen eine Besoldung verbunden ist, dürfen nur mit Genehmigung von Bundesrat und Reichstag errichtet werden. Die Bewilligung der beweglichen Ausgaben erfolgt in der Regel auf ein Jahr, kann jedoch auch auf längere Zeit erfolgen[9].

Die Ausgaben für das Landheer waren ursprünglich in der Form eines Pauschquantums bewilligt. Art. 62 der Verfassung des Norddeutschen Bundes stellte dem Bundesfeldherrn bis zum 31. Dezember 1871 jährlich sovielmal 225 Thaler zur Verfügung, als die Kopfzahl der Friedenspräsenzstärke betrug. Der Anspruch auf diese Einnahme sollte auch nach dem 31. Dezember 1871 fortdauern und zu diesem Zwecke die interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke solange beibehalten werden, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert war, die Verausgabung aber nach Ablauf dieser Zeit einer budgetmäfsigen Feststellung unterliegen. Nach dem 31. Dezember 1871 wurde jedoch ein neues jährliches Pauschquantum von 90373275 Thalern bis zum 31. Dezember 1874 bewilligt[10]. Erst seit 1875 erfolgt eine jährliche Feststellung des Militäretats, deren Grundlage die gesetzlich festgestellte Friedenspräsenzstärke bildet. Der fortdauernde Anspruch auf den Bezug bestimmter Einnahmen hat aufgehört, seitdem an die Stelle des Pauschquantums die jährliche Veranschlagung getreten ist[11].

---

Staatsrechtes Bd. II § 305 S. 181. — Die über diese Frage im Bundesrat des Norddeutschen Bundes stattgehabten Verhandlungen sind abgedruckt in Kollers Archiv des Norddeutschen Bundes Bd. I S. 793 ff. und in den Annalen des Norddeutschen Bundes 1869 S. 274 ff.

[8] R. G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 §§ 10 und 11.

[9] R. Verf. Art. 71.

[10] R. G., betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872, 1873 und 1874, vom 9. Dez. 1871.

[11] v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. § 90 S. 177; Zorn, Staatsr. Bd. II S. 536; Seydel, Kommentar zu Art. 62 Nr. III. Die Behauptungen Labands (Annalen S. 551 ff.) und Thudichums (Verfassungsrecht S. 416 ff., Jahrbuch Bd. I S. 41 N. 4), dafs die Beträge dauernd zu zahlen seien, waren vom Standpunkte des älteren Rechtszustandes, aus dessen Zeit sie herrühren, richtig, passen dagegen nicht mehr auf die Verhältnisse, wie sie sich seit dem Erlafs des Militärgesetzes gestaltet haben. Laband hat jedoch seine Meinung auch nach Erlafs des Reichsmilitärgesetzes und der speciellen Veranschlagung des Militäretats aufrecht erhalten (Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 101 S. 564 ff., § 131 S. 969 ff.). Ihm stimmen zu: H. Schulze, Lehrbuch des deutschen

Ein specialisierter Etat der Militärverwaltung wird jedoch nur für das preufsische, sächsische und württembergische Kontingent aufgestellt. Die Verausgabung der für die einzelnen Kontingente ausgeworfenen Summen ist den Kontingentsverwaltungen überlassen. Ersparnisse, welche dabei gemacht werden, fallen nicht der Landesregierung, sondern der Reichskasse zu[12]. Die Württemberg durch die Militärkonvention gemachte Zusicherung, dafs alle Ersparnisse, welche unter völliger Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse obwaltender besonderer Verhältnisse möglich würden, der Landeskasse verbleiben sollten, hatte mit dem Aufhören des Pauschquantums ihre Berechtigung verloren; der Anspruch auf Einbehaltung der Ersparnisse ist daher von Württemberg thatsächlich aufgegeben worden[13]. — Bayern hat die Verpflichtung, für sein Kontingent einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Reichsmilitäretat für die übrigen Teile des Reichsheeres ausgesetzt ist. Dieser Geldbetrag wird im Reichsbudget für das königlich bayrische Kontingent in einer Summe ausgeworfen. Die Aufstellung der Specialetats bleibt Bayern überlassen, doch müssen dabei im allgemeinen die Ansätze des Reichshaushaltsetats als Richtschnur dienen[14]. Die Frage, ob bei dieser Aufstellung eine Mitwirkung des bayrischen Landtages stattfinden mufs, ist zu verneinen, da letzterer nach Mafsgabe der bayrischen Verfassung kein vollständiges Budgetrecht, sondern nur ein Steuerbewilligungsrecht besitzt und die Ausgaben seiner Prüfung nur insoweit unterliegen, als dies für die Bewilligung der Einnahmen erforderlich ist. Dagegen hat die bayrische Regierung die Verpflichtung, über die Verwendung der für das Militär ausgeworfenen Gelder dem Landtag Nachweisung zu liefern[15]. Thatsächlich wird jedoch der Landtag auch bei der Aufstellung des Etats beteiligt. Ersparnisse am Militäretat fallen wegen der völligen Selbständigkeit des bayrischen Militär- und Militärfinanzwesens Bayern zu[16].

---

Staatsrechtes Bd. II S. 280; Preufs, Friedenspräsenzstärke und Reichsverfassung S. 57 ff.; Arndt, Kommentar zu Art. 62 Nr. 2. Nach der Meinung von v. Savigny im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 254 findet Art. 62 Anwendung, solange eine reichsgesetzlich festgestellte Friedenspräsenzstärke vorhanden ist. Vgl. auch die Verhandlungen in den Reichstagssitzungen vom 12. und 14. April 1874, namentlich die Äufserungen der Abgeordneten v. Bennigsen (Sten. Ber. S. 755) und v. Mallinkrodt (a. a. O. S. 786), sowie des Staatsministers Delbrück (a. a. O. S. 788).

[12] R. Verf. Art. 67.

[13] Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 516 N. 11.

[14] Bündnisvertrag mit Bayern vom 23. Nov. 1870 Nr. III § 5, II.

[15] Seydel, Kommentar zu Art. 62 Nr. V, Bayr. Staatsrecht Bd. III S. 722; Riedel zu Art. 62, 1a; Poezl, Bayr. Verfassungsrecht, 4. Aufl., Supplement § 44; Gümbel in den Annalen des Deutschen Reiches 1899 S. 190.

[16] Auerbach zu Art. 67; Blankenburg im Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches Bd. I S. 394; Poezl a. a. O.; Seydel, Kommentar zu Art. 62 Nr. V Annalen 1875 S. 1053, Bayr. Staatsrecht Bd. III

Die Verfügung über den Reichskriegsschatz erfolgt durch Anordnungen des Kaisers zum Zweck der Mobilmachung mit vorgängiger oder nachträglicher Zustimmung von Bundesrat und Reichstag. Im Falle der Verminderung wird der Reichskriegsschatz ergänzt: a) durch Zuführung aller aufseretatsmäfsigen Einnahmen, b) im übrigen nach Bestimmung des Reichshaushaltsetats[17].

Die Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen zu Lasten des Reiches kann nur auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses von Bundesrat und Reichstag erfolgen[18].

2. Bundesrat und Reichstag haben das Recht der Kontrolle der Reichsfinanzverwaltung[19]. Für die Ausübung derselben sind die nämlichen Grundsätze mafsgebend, welche in den Einzelstaaten gelten[20]. Die Vorprüfung der Rechnungen erfolgt durch die preufsische Oberrechnungskammer, welche zu diesem Zweck durch einige Mitglieder verstärkt wird, unter der Bezeichnung „Rechnungshof des Deutschen Reiches" [21]. In Bezug auf die Verwaltung der Reichsschuld und des Reichskriegsschatzes besteht eine besondere Kontrolle durch die Reichsschuldenkommission. Diese setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern des Bundesrates, und zwar dem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern des Ausschusses für Rechnungswesen, drei Mitgliedern des Reichstages und dem Präsidenten der Rechnungsbehörde des Reiches, bis zu deren Errichtung dem Chefpräsidenten der preufsischen Oberrechnungskammer[22]. Die Reichsschuldenkommission übt auch die Kontrolle über die Thätigkeit der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds aus, sofern es sich um Geschäfte handelt, welche derselben unter eigener Verantwortlichkeit übertragen sind. Sie wird zu diesem Zwecke

S. 714; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II § 98 S. 530; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 297 S. 154; Brockhaus, Das deutsche Heer S. 144; Gümbel a. a. O. S. 191. — And. Ansicht: Thudichum, Jahrbuch Bd. II S. 116; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. II Abt. 2 § 107 S. 119.

[17] R. G., betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes, vom 11. Nov. 1871.

[18] R. Verf. Art. 73.

[19] R. Verf. Art. 72.

[20] Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Frage, ob eine Justifikation von Etatsüberschreitungen durch kaiserliche Ordres zulässig ist. Vgl. darüber die Reichstagsverhandlungen vom 7. Febr. und 21. März 1885 (Sten. Ber. S. 1144 ff. u. 2004 ff.), 5. April 1886 (a. a. O. S. 1891 ff.); Joël in den Annalen des Deutschen Reiches 1888 S. 830 ff., 940 ff.; E. Richter im Archiv für öffentl. Recht Bd. V S. 570; Laband, Staatsrecht Bd. II § 130 S. 980 ff., in Marquardsens Handbuch S. 270.

[21] Die Funktion der Rechnungsvorprüfung wird der preufsischen Oberrechnungskammer jährlich durch ein besonderes Gesetz übertragen.

[22] R. G., betr. die Verwaltung der nach Mafsgabe des Gesetzes vom 9. Nov. 1867 aufzunehmenden Bundesanleihe, vom 19. Juni 1868, R. G., betr. die Errichtung eines Reichskriegsschatzes, vom 11. Nov. 1871 § 3.

um fünf Mitglieder verstärkt, von denen der Bundesrat zwei, der Reichstag drei zu wählen hat[23].

3. Für den Fall des Nichtzustandekommens des Reichshaushaltsetats ist die Reichsfinanzverwaltung nach analogen Grundsätzen, wie sie im gleichen Falle innerhalb der Einzelstaaten zur Anwendung kommen, fortzuführen.

4. Für die Schutzgebiete werden besondere Etats aufgestellt. Diese wurden ursprünglich dem Bundesrat und Reichstag als Anlagen des Reichshaushaltsetats nur zur Kenntnisnahme mitgeteilt. Die Mitteilung erfolgte lediglich zu dem Zwecke, um als Begründung für die seitens des Reiches zu leistenden Zuschüsse zu dienen. Später ist jedoch bestimmt worden, daſs die Etats für die Schutzgebiete durch Reichsgesetz festgestellt werden müssen[24]. Dieser Grundsatz galt jedoch nur für diejenigen Schutzgebiete, welche auf Kosten des Reiches, nicht für diejenigen, welche auf Kosten einer Kolonialgesellschaft verwaltet wurden[25]. Bei der Aufstellung der Etats sind die allgemeinen Grundsätze maſsgebend, daſs gesetzlich feststehende Einnahmen und Ausgaben nicht verweigert werden dürfen. Über die finanzielle Verwaltung der Schutzgebiete ist Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen[26]. Die Aufnahme einer Anleihe oder die Übernahme einer Garantie kann ebenfalls nur auf Grund einer Ermächtigung durch Reichsgesetz erfolgen[27]. Für die aus der Verwaltung eines Schutzgebietes entstehenden Verbindlichkeiten haftet nur das Vermögen dieses Gebietes[28]. Durch letztere Bestimmung sind die Schutzgebiete als besondere Vermögenssubjekte anerkannt worden. Da sie aber jeder korporativen Organisation entbehren, so kann ihnen lediglich ein anstaltlicher Charakter beigelegt werden[29].

## V. Die Finanzverwaltung des Reichslandes Elsaſs-Lothringen.

### § 210.

Das Reichsland Elsaſs-Lothringen hat den Charakter eines selbständigen vermögensrechtlichen Subjektes, der elsaſs-lothringische Landesfiskus ist vom Reichsfiskus begrifflich verschieden[1].

---

[23] R. G., betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, vom 23. Mai 1873 §§ 13 u. 14, Abänderungsgesetz vom 23. Febr. 1876 § 3.

[24] R. G. über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 § 1.

[25] R. G. vom 30. März 1892 § 7.

[26] R. G. vom 30. März 1892 §§ 2, 3.

[27] R. G. vom 30. März 1892 § 4.

[28] R. G. vom 30. März 1892 § 5.

[29] Übereinstimmend: Jellineck in der Heidelberger Festgabe S. 273 N. 1.

[1] Laband, Staatsr. des Deutschen Reiches Bd. I § 67 S. 695: Leoni in Marquardsens Handb. S. 273; Leoni und Mandel, Öffentl. Recht Bd. II S. 1 N. 1. And. Ansicht: Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 833. Vgl. darüber die Ausführungen in § 138 S. 431 N. 15.

Es besteht eine besondere elsaſs-lothringische Finanzverwaltung neben der Finanzverwaltung des Deutschen Reiches. Sie erstreckt sich auf dieselben Gegenstände, welche die Finanzverwaltung der Einzelstaaten umfaſst.

Die Verwaltung des Landesvermögens, der Landesausgaben und Landesschulden gestaltet sich durchaus analog den betreffenden Verwaltungszweigen der Einzelstaaten. Dagegen gelten für die Landeseinnahmen in Elsaſs-Lothringen zum Teil abweichende Grundsätze. Dies gilt namentlich hinsichtlich der Steuern, weil sich in dieser Beziehung die Bestimmungen der französischen Gesetzgebung noch groſsenteils erhalten haben.

Die sogenannten vier direkten Hauptsteuern des französischen Rechtes sind: 1. die Grundsteuer[2]; 2. die Personal- und Mobiliarsteuer[3]. Erstere ist eine Kopfsteuer, welche dem Werte des Ertrages von 3 Tagen Arbeit entspricht, von denen jeder je nach Verschiedenheit der Gemeinden zu 40 Pfennig bis 1 Mark 20 Pfennig berechnet wird. Letztere stuft sich nach dem Werte der Wohnungen ab. 3. die Thür- und Fenstersteuer[4]; 4. die Patentsteuer vom Gewerbebetrieb[5]. Diese Steuern blieben nach der Vereinigung Elsaſs-Lothringens zunächst in Kraft. Aber das Streben ging dahin, an Stelle des französischen allmählich das deutsche Steuersystem treten zu lassen. Zunächst wurde eine Reform der Grundsteuer[6], sodann eine solche der Gewerbesteuer[7] vorgenommen. Die Personal- und Mobiliarsteuer kann in denjenigen Gemeinden, welche Verbrauchssteuern erheben, von der Gemeinde für diejenigen Personen, welche zu Personalsteuer oder unter Zugrundelegung von niedrigen Mietswerten zur Mobiliarsteuer veranlagt sind, ganz oder teilweise übernommen werden[8]. Eine Besteuerung des Einkommens aus Kapitalien, Lohn und Besoldung befindet sich in Vorbereitung[9]. Zu den genannten Steuern kommen noch hinzu die Abgaben von den Gütern in toter Hand[10], die Bergwerksabgaben[11] und die Erbschaftssteuer[12]. Als eine Mischung von Verkehrssteuern und Gebühren erscheinen der Stempel und das Enregistrement, eine Abgabe für die Einregistrierung, deren fast alle wichtigen

---

[2] G. G. vom 3. Frimaire und 2. Messidor des J. VII.

[3] G. vom 21. April 1832.

[4] G. vom 4. Frimaire d. J. VII, vom 21. April 1832.

[5] G. vom 25. April 1844 mit zahlreichen späteren Abänderungen.

[6] G., betr. die Bereinigung des Katasters, die Ausgleichung der Grundsteuer und die Fortführung des Katasters, vom 31. März 1884. Abänd. G. vom 6. April 1892.

[7] Vorbereitet durch das G., betr. die Gewerbesteuereinschätzung vom 6. Mai 1893, durchgeführt durch das Gewerbesteuergesetz vom 8. Juni 1896.

[8] Gem. O. vom 6. Juni 1895 § 57.

[9] G., betr. die Ermittlung der Erträge aus Kapital, Lohn und Besoldung, vom 2. Juli 1898.

[10] G. vom 20. Febr. 1849.

[11] G. vom 21. April 1810, modifiziert durch G. vom 16. Dez. 1873.

[12] G., betr. die Erbschaftssteuer, vom 12. Juni 1889.

Schriftstücke zu ihrer Gültigkeit bedürfen[13]. — Verbrauchssteuern ruhen auf Wein[14] und Bier[15]; aufserdem bestehen Licenzgebühren für den Verkauf geistiger Getränke[16]. Viele andere französische Steuern sind durch die deutsche Gesetzgebung beseitigt worden[17].

Die Feststellung des Landeshaushaltsetats für Elsafs-Lothringen erfolgte nach Einführung der Reichsverfassung durch Bundesrat und Reichstag. Das Gesetz, betreffend die Landesgesetzgebung von Elsafs-Lothringen vom 2. Mai 1877 betrachtet die Etatsfeststellung als einen Akt der Landesgesetzgebung. Dieselbe soll regelmäfsig durch den Kaiser mit Genehmigung des Bundesrates nach vorheriger Zustimmung des Landesausschusses stattfinden. Sie kann jedoch auch durch Bundesrat und Reichstag geschehen. Der früher entwickelte Grundsatz, dafs nur die beweglichen, nicht auch die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben Gegenstand jährlicher Bewilligung sind, gilt auch für die Aufstellung des Landeshaushaltsetats von Elsafs-Lothringen. Wichtig ist in dieser Beziehung die französische Einteilung der Steuern in Repartitions- und Quotitätssteuern. Zu den Repartitionssteuern gehören die Grundsteuer, Personal- und Mobiliarsteuer, Thür- und Fenstersteuer. Sie sind beweglicher Natur, werden jährlich im Budget in einer Summe für das ganze Land ausgeworfen und auf die einzelnen Departements, Arrondissements und Gemeinden verteilt. Alle anderen Steuern sind Quotitätssteuern, sie werden nach einem gesetzlich feststehenden und gleichförmigen Steuerfufs erhoben, so dafs der Ertrag das Ergebnis der Veranlagung und Erhebung ist. Für sie enthält der Etat nur eine Veranschlagung bezw. Deklaration.

Die Prüfung der Rechnungen geschieht durch Bundesrat und Landesausschufs. Versagt der Landesausschufs die Ent-

---

[13] Für den Stempel ist jetzt das Stempelgesetz vom 21. Juni 1897 mafsgebend, für das enregistrement das französische G. vom 22. Frimaire des J. VII mit zahlreichen Abänderungsgesetzen, dazu die deutschen G. G. vom 27. Mai 1888 und 21. Juni 1897.

[14] Die sehr komplizierte französische Weinsteuer, welche aus vier verschiedenen Abgaben bestand, ist durch eine einzige Steuer, welche bei der Versendung erhoben wird, ersetzt worden. G., betr. die Weinsteuer, vom 20. März 1873, G., betr. Abänderungen des Gesetzes über die Weinsteuer, vom 23. Mai 1877, G., betr. die Erhöhung der Licenzgebühren für den Kleinverkauf von geistigen Getränken und die Ermäfsigung der Weinsteuer, vom 5. Mai 1880, G., betr. die Erhöhung der Steuer von Rosinenwein, vom 14. Nov. 1892, G., betr. die Erhöhung der Weinsteuer für Feigen-, Johannisbrod- und Tamarindenwein vom 18. März 1895.

[15] G. vom 28. April 1816.

[16] G. vom 28. April 1816, G. vom 5. Mai 1880, 28. Juli 1894.

[17] So die Binnenschiffahrtsabgaben (G. vom 29. Jan. 1873), die Abgaben von öffentlichem Fuhrwerk, die Eisenbahnabgaben für die Beförderung von Personen und Gütern, das Schiefspulver- und Salpetermonopol, die Steuer von Spielkarten (G. vom 21. Mai 1873).

lastung, so kann dieselbe durch den Reichstag ausgesprochen werden. Die Vorprüfung ist bisher dem Rechnungshof des Deutschen Reiches übertragen worden.

## VI. Die Finanzverwaltung der Kommunalverbände[1].

### § 211.

1. Die Finanzverwaltung der Gemeinden beruhte in älterer Zeit auf ihrem umfangreichen Grundbesitz. Die Erträgnisse desselben reichten nicht nur hin, die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung zu bestreiten, sondern gewährten darüber hinaus den einzelnen Gemeindegenossen ein Einkommen. Durch die Gemeinheitsteilungen und die Eingriffe der Landesherrschaft in die Verwaltung und Nutzung der Marken verminderte sich dieses nutzbringende Gemeindevermögen immer mehr und verschwand in einzelnen Gemeinden gänzlich. In anderen wurde es durch das Auseinanderfallen der politischen und Wirtschaftsgemeinde zu einem rein privaten Nutzungsobjekt.

Ein System der Besteuerung hatten die Städte schon während des Mittelalters ausgebildet. Der städtische Schofs war eine allgemeine Vermögenssteuer, welche von allen Bürgern erhoben wurde. Daneben entwickelten sich allmählich indirekte Steuern und Abgaben, welche einen gebührenartigen Charakter besafsen. Die Finanzverwaltung der Städte war jedoch im Laufe des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts mehr und mehr in Verfall geraten, namentlich hatte die Verschuldung der Städte bedenkliche Dimensionen angenommen. Dies veranlafste seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts Eingriffe der landesherrlichen Obrigkeit, welche neben anderen Zielen auch die Einführung eines rationelleren Systems kommunaler Besteuerung zum Gegenstande hatten. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist mit der Reform der Staatssteuern auch eine Reorganisation der Kommunalsteuern eingetreten.

Während die englische Kommunalbesteuerung von der staatlichen durchaus unabhängig ist und alles sichtbare nutzbare Eigentum im Gemeindebezirk zu treffen sucht, hat sich in Frankreich und Deutschland ein System von Zuschlägen zu den Staatssteuern ausgebildet. In Frankreich werden sowohl für die Departements als für die Arrondissements und Gemeinden sogenannte centimes additionnels zu den direkten Staatsteuern erhoben. Die Haupteinnahmequelle der gröfseren Gemeinden Frankreichs ist jedoch der Octroi, eine indirekte Steuer von Gegenständen des örtlichen Verbrauches. In Deutschland bilden in den meisten Staaten die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern

---

[1] Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 282 ff. und die ebenda § 264 N. 1 und § 267 N. 1 angeführte Litteratur.

die Grundlage der Gemeindebesteuerung. Der Maſsstab, nach welchem sich dieselben auf die einzelnen Staatssteuern verteilen, ist teils gesetzlich fixiert, teils erfolgt seine Feststellung durch Gemeindebeschluſs unter Bestätigung der Aufsichtsbehörde. In einigen Ländern bestehen jedoch auch besondere von den Staatssteuern unabhängige Gemeindesteuern. In Preuſsen sind die Gemeinden jetzt in erster Linie auf die vom Staate aufgegebenen Ertragssteuern angewiesen, daneben können sie eine Einkommensteuer erheben. Auſser diesen auf dem Einkommen lastenden Steuern kommen noch anderweite Gemeindesteuern vor und zwar sowohl direkte (Wohnungssteuern, Luxussteuern, Abgaben von Tanzlustbarkeiten, von Wanderlagern) als indirekte. Die letzteren sind jedoch durch die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages[2] sehr beschränkt und haben daher eine groſse Bedeutung nicht gewonnen[3]. Nur in den elsaſs-lothringischen Städten besteht der französische Octroi in vollem Umfange fort. Die Vorschriften des Zollvereinsvertrages finden auf ihn kraft ausdrücklicher reichsgesetzlicher Bestimmung keine Anwendung[4].

Die Feststellung des Gemeindehaushaltsetats und die Prüfung der Gemeinderechnungen geschieht unter Mitwirkung der Gemeindevertretung. Dieser kommt überhaupt bei allen wichtigen Akten der Finanzverwaltung eine entscheidende Stimme zu. Auſserdem steht die Gemeindefinanzverwaltung unter einer eingehenden Kontrolle der staatlichen Aufsichtsbehörden.

2. Die Kommunalverbände höherer Ordnung (Kreise und Provinzen) haben nur selten hergebrachtes Vermögen, das als Grundlage ihrer Wirtschaft dienen könnte. Höchstens befinden sie sich im Besitze gewisser Anstalten, die aber mehr Verwaltungs- als Finanzzwecken dienen. Dagegen sind ihnen bei Gelegenheit ihrer Reorganisation häufig Dotationen aus der Staatskasse, teils in der Form von bleibenden Fonds, teils in der von jährlichen Renten, überwiesen. Soweit eigenes Vermögen nicht vorhanden ist, müssen die Bedürfnisse des Verbandes durch Abgaben gedeckt werden. Die Erhebung dieser findet meist so statt, daſs die Provinzialabgaben auf die Kreise, die Kreisabgaben auf die Gemeinden nach Maſsgabe der in ihnen erhobenen direkten Staatssteuern verteilt werden. Vereinzelt kommt jedoch auch die unmittelbare Erhebung von den einzelnen Steuerpflichtigen vor.

---

[2] Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 5, I, II § 7, R. G. vom 27. Mai 1885.

[3] Als indirekte Kommunalsteuern kommen namentlich vor: Mahlsteuer, Schlachtsteuer, Wildbretsteuer, Abgaben von Bier, Wein, Branntwein, Gas, Brennmaterialien. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 302 N. 21.

[4] R. G., betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaſs-Lothringen, vom 25. Juni 1873 § 5.

## Vierter Abschnitt.

# Die Funktionen des Reiches gegenüber den Einzelstaaten.

### § 212.

Diejenigen Herrschaftsbefugnisse, welche dem Reiche nicht gegenüber den einzelnen Unterthanen, sondern gegenüber den Staaten zustehen, erfordern eine besondere Erörterung. Sie bewegen sich zwar in denselben Formen wie jene, aber sie betreffen Objekte, welche bei einzelnen Individuen nicht vorkommen.

1. Das Reich besitzt auch gegenüber den Einzelstaaten das Recht der Gesetzgebung. Es kann Rechtsvorschriften erlassen, welche nicht die einzelnen Angehörigen, sondern die Staaten verpflichten, vorausgesetzt, dafs dieselben entweder innerhalb der Kompetenz des Reiches liegen oder dafs dabei die Formen der Verfassungsänderung beobachtet werden.

2. Das Reich hat auf allen denjenigen Gebieten, auf welchen es Gesetzgebungsfunktionen besitzt, die Verwaltung dagegen den Einzelstaaten überläfst, das Recht der Beaufsichtigung[1]. In diesem Aufsichtsrecht ist nicht nur die Befugnis enthalten, von der Verwaltung der Einzelstaaten Kenntnis zu nehmen, sondern auch die Berechtigung, dieselben durch Befehle zur Einhaltung der reichsgesetzlichen Vorschriften zu veranlassen. Zur Ausübung des Aufsichtsrechtes ist der Kaiser bezw. die von ihm beauftragten Behörden und Beamten berufen[2]. Als solche erscheinen der Reichskanzler, die höheren Reichsbehörden und besondere Kommissare für einzelne Zwecke. Zweifel über die Anwendung und Auslegung von Reichsgesetzen, welche dabei auftreten, werden vom Bundesrate entschieden[3].

Eine besondere Aufsicht ist dem Bundesrate in Bezug auf die Justiz der Einzelstaaten eingeräumt worden. Die Reichsverfassung schreibt im Anschlufs und in wörtlicher Übereinstimmung mit Artikel 29 der W. S. A. vor, dafs der Bundesrat Beschwerden über Justizverweigerung anzunehmen und, wenn er sie für begründet erachtet, die gerichtliche Hülfe bei der Landesregierung, welche zu der Beschwerde Anlafs gegeben, zu bewirken hat[4].

---

[1] R. Verf. Art. 4. Vgl. E. Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reiches, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXXIX S. 195 ff., namentlich S. 211 ff.

[2] R. Verf. Art. 17.

[3] R. Verf. Art. 7 Abs. 1 Nr. 3. Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 29 S. 233 ff.; Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches, N. F. Bd. III S. 286; Rümelin a. a. O. S. 213; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 312.

[4] R. Verf. Art. 77.

Unter Justizverweigerung wird im allgemeinen sowohl der Fall verstanden, wo ein Richter gegenüber Anträgen einer Partei völlig unthätig bleibt, als auch der Fall, wo durch Eingriffe höherer Regierungsorgane die unabhängige Ausübung der Justiz seitens der ordentlichen Gerichte gehindert wird. Obwohl nach dem Wortlaut beide Fälle unter die betreffende Bestimmung der Reichsverfassung zu subsumieren sind, so hat man doch beim Erlafs derselben vorzugsweise den letzteren im Auge gehabt, der auch praktisch allein zu einem derartigen Einschreiten des Bundesrates Veranlassung geben wird. Voraussetzung der Annahme einer Beschwerde über Justizverweigerung durch den Bundesrat ist, dafs auf gesetzlichen Wegen, d. h. innerhalb des in Frage stehenden Landes ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann. Die Beschwerde ist nach der Verfassung und den Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilen, denen selbstverständlich die denselben Gegenstand betreffenden Reichsgesetze ergänzend und modifizierend hinzutreten. Jedenfalls hat die Entscheidung lediglich nach Rechtsgrundsätzen zu erfolgen.

3. Durch zwei Bestimmungen der Reichsverfassung ist dem Reiche eine Jurisdiktion über Streitigkeiten unter den Bundesstaaten und innerhalb derselben eingeräumt worden.

Das Reich besitzt eine völkerrechtliche Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten[5]. Dieselbe ist analog derjenigen Gerichtsbarkeit, welche der deutschen Bundesversammlung durch Art. 11 der B. A. und die Austrägalverfassung des Bundes übertragen war. Sie bezieht sich nur auf Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur; privatrechtliche gehören zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte. Die angegebenen Streitigkeiten sollen auf Anrufen eines Teiles vom Bundesrate erledigt werden. Die Befugnis des Bundesrates, sich mit einer derartigen Angelegenheit zu befassen, entsteht also erst dadurch, dafs er von einer Partei angegangen wird. Die Erledigung kann entweder durch gütliche Ausgleichung oder durch richterliche Entscheidung erfolgen. Im letzteren Falle steht es dem Bundesrate frei, die Entscheidung entweder selbst zu fällen oder sie einer sogenannten Austrägalinstanz zu übertragen, deren Urteil er zu bestätigen und zu publizieren hat[6].

---

[5] R. Verf. Art. 76.

[6] Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht S. 110: Laband, Staatsrecht Bd. I § 29 S. 236, in Marquardsens Handbuch S. 46; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 171; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 257 S 60; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 575; Claufs, Staatsdienstbarkeiten S. 228. Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar zu Art. 76 I, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch a. a. O. S. 289; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 23 S. 218 ff.; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 76 Nr. 6, welche die eigene Entscheidung des Bundesrates gänzlich ausschliefsen wollen.

Das Reich besitzt eine staatsrechtliche Jurisdiktion in Bezug auf Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung derselben bestimmt ist[7]. Derartige Streitigkeiten hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Zu den Verfassungsstreitigkeiten gehören Streitigkeiten zwischen Regierung und Landtag über Anwendung, Auslegung und Aufhebung von Verfassungsbestimmungen[8], sowie Thronstreitigkeiten und Streitigkeiten über die Regentschaft[9]. Dagegen

---

[7] R. Verf. Art. 76. — Behörden der genannten Art bestehen im Königreich Sachsen, dem Grofsherzogtum Oldenburg, den Herzogtümern S.-Altenburg und Braunschweig (vgl. § 96 S. 269 N. 16), den mecklenburgischen Grofsherzogtümern (V. über die Erledigung von Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen vom 28. Nov. 1817) und den Freien Städten (vgl. § 119 S. 377. 378 N. 17, 18).

[8] Selbstverständlich sind unter den Streitigkeiten über Aufhebung von Verfassungsbestimmungen nur Rechtsstreitigkeiten dieser Art, z. B. Streitigkeiten darüber, ob die Aufhebung einer Verfassungsbestimmung zulässig war und die dafür erforderlichen Formen gewahrt sind, gemeint. Meine Äufserung ist daher von Seydel im Jahrbuch a. a. O. S. 290 N. 3 mifsverstanden worden, wenn er behauptet, die Streitigkeiten über Aufhebung von Verfassungsbestimmungen seien stets politische Streitigkeiten. Als berechtigt zur Erhebung der Verfassungsstreite müssen auch die Mitglieder einer nicht konstituierten, selbst einer aufgelösten Landesvertretung angesehen werden, wenn die Regierung durch Aufhebung der Verfassung, Nichteinberufung oder ähnliche Mafsregeln die Thätigkeit der verfassungsmäfsigen repräsentativen Körperschaft unmöglich gemacht hat. Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 568

[9] Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten ist nicht auf Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung beschränkt. Es können daher Streitigkeiten zwischen zwei Prätendenten auch dann zur Entscheidung gelangen, wenn einer derselben vom Landtage des betreffenden Staates anerkannt ist. — Anderer Ansicht: Seydel im Jahrbuch S. 290 N. 3, Kommentar zu Art. 76 Nr. II; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. II § 257 S. 61; Laband, Staatsr. Bd. I § 29 S. 237 N. 4; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 172; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 76 Nr. 7, in der deutschen Juristenzeitung Bd. III S. 499; Kekule v. Stradonitz im Archiv für öffentliches Recht Bd. XIV S. 20 ff. Übereinstimmend: Haenel, Deutsch. Staatsr. Bd. I S. 568; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 56; Bornhak, Die Thronfolge im Fürstentum Lippe, Berlin 1895, S. 63; v. Rönne, Staatsr. des Deutsch. Reich. Bd. I S. 220. — Wenn Art. 76 Abs. 2 der R. Verf. auf Thronstreitigkeiten keine Anwendung findet, dann giebt es im Reiche überhaupt keinen Weg zur Entscheidung derselben, und die Angelegenheit mufs innerhalb des betreffenden Staats zum Austrag gebracht werden. — Laband a. a. O. § 28 S. 217 und § 29 S. 237 ist der Meinung, der Bundesrat könne die Frage dadurch entscheiden, dafs er, wenn mehrere Prätendenten aufträten, den Bevollmächtigten eines dieser zuliefse und damit indirekt den Vollmachtgeber desselben als thronfolgeberechtigt anerkennte. Aber ein derartiger Streit kann unmöglich als ein Incidentpunkt bei Gelegenheit einer Legitimationsprüfung erledigt werden (vgl. dagegen auch Seydel, Kommentar a. a. O. S. 408). Steht der Berechtigte nicht fest, so mufs die Stimme, wie es im deutschen Bunde nach dem Tode Friedrichs VII. von Dänemark mit der für Holstein und Lauenburg geschah, suspendiert werden. Ebensowenig kann der Bundesrat auf Grund des Art. 76 Abs. 1 der R. Verf. für zuständig erachtet werden, wie Kekule v. Stradonitz

kann die Geltendmachung eines Anspruchs auf Verleihung einer Verfassung seitens der Angehörigen eines Staates nicht als Verfassungsstreitigkeit angesehen werden[10], da eine solche nur auf Grund einer bestehenden Verfassung möglich ist. Die Bestimmung, dafs die Entscheidung im Wege der Gesetzgebung erfolgen solle, hat nur die Bedeutung, dieselbe den gesetzgebenden Organen des Reiches, Bundesrat und Reichstag, zu übertragen. Materiell soll die Entscheidung nicht den Charakter eines gesetzgeberischen Aktes, sondern den eines Richterspruches haben. Dies ergiebt sich schon aus dem Umstande, dafs die Entscheidung der gesetzgebenden Organe des Reiches nur subsidiär eintritt, wenn ein Staatsgerichtshof oder eine andere richterliche Instanz in dem betreffenden Staate nicht vorhanden ist[11]. Thatsächlich sind Bundesrat und Reichstag allerdings nicht gehindert, für ihre Entscheidung auch andere als rechtliche Gesichtspunkte mafsgebend sein zu lassen. Die Erledigung einer Verfassungsstreitigkeit ist übrigens auch in der Weise möglich, dafs durch Reichsgesetz ein Gerichtshof mit Entscheidung derselben betraut wird[12].

4. Das Reich hat endlich die Befugnis, Bundesglieder, welche ihre verfassungsmäfsigen Bundespflichten nicht erfüllen, im Wege der Exekution dazu anzuhalten[13]. Die Nichterfüllung der Bundespflicht kann sowohl in einem Ungehorsam gegenüber Reichsgesetzen als gegenüber Entscheidungen und Befehlen bestehen, welche der Bundesrat oder andere höhere Reichsorgane innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassen haben. Namentlich gehört dazu auch der Fall, wo ein Staat hinsichtlich der Stellung des

---

a. a. O. S. 7 ff. für den Fall behauptet, dafs ein anderer deutscher Fürst eine Erbberechtigung behauptet. Thronstreitigkeiten sind keine Streitigkeiten unter Staaten, sondern innere Angelegenheiten eines bestimmten Staates. Auch der Herrscher eines andern deutschen Staates, welcher Anspruch auf die Thronfolge erhebt, thut dies nicht als Repräsentant eines Staates, sondern entweder als Glied der in dem Staat, um dessen Thron es sich handelt, herrschenden Familie oder auf Grund eines sonstigen staatsrechtlichen Titels, der lediglich in dem Rechte des letzteren seine Begründung findet. Vgl. Seydel in der Allgemeinen Zeitung 1898 Nr. 293, Deutsche Juristenzeitung Bd. III S. 481 ff.; Arndt ebenda S. 500; Binding ebenda Bd. IV S. 73.

[10] Wie Haenel a. a. O. S. 568 annimmt.

[11] Übereinstimmend: v. Gerber § 59 S. 200 N. 4; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O. S. 62; Haenel a. a. O. S. 571, und im wesentlichen Laband, Staatsr. Bd. I § 29 S. 238, der es wenigstens für ein ideelles Postulat eines solchen Gesetzes erklärt, dafs es das bestehende Recht deklariere. — Dagegen vertreten die Ansicht, dafs das Wort „Gesetzgebung" im Art. 76 im materiellen Sinne gebraucht, die Faktoren der Reichsgesetzgebung daher an rechtliche Erwägungen nicht gebunden seien: v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 31, Zeitschrift für Staatswissenschaft Bd. XXXVI S. 221; Seydel, Kommentar zu Art. 76 Nr. II, im Jahrbuch a. a. O. S. 291; Zorn a. a. O. S. 172, in der 5. Aufl. von v. Rönnes preufs. Staatsr. Bd. I S. 129; Anschütz, Kritische Studien S. 49. Ähnlich auch Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 246.

[12] Haenel a. a. O. S. 572.

[13] R. Verf. Art. 19.

ihm obliegenden Kontingentes oder hinsichtlich der Zahlung der von ihm geforderten Matrikularbeiträge nachlässig oder säumig ist. Die Exekution charakterisiert sich als ein Vorgehen mit militärischen Kräften gegen den betreffenden Staat. Der Beschlufs über die Exekution wird vom Bundesrate gefafst. In diesem Beschlusse ist gleichzeitig eine richterliche Entscheidung der Frage, ob die verfassungsmäfsige Bundespflicht erfüllt sei, enthalten [14]. Die Vollstreckung der Exekution geschieht durch den Kaiser.

# Viertes Buch.

# Rechtsverhältnisse der Unterthanen.

## Erster Abschnitt.

## Rechtsverhältnisse der einzelnen Individuen [1].

### Einleitung.

### § 213.

Die Individuen stehen zum Staate im Verhältnis der Unterwerfung. Sie sind in erster Linie Objekte der Staatsherrschaft und dem Staate durch Pflichten verbunden. Aufserdem wird aber der Staatsverband für die der Staatsherrschaft unterworfenen Personen eine Quelle von Rechten, so dafs sie innerhalb des-

[14] Der Beschlufs im Bundesrate wird mit einfacher Majorität gefafst. Die Ansicht Seydels im Jahrbuche S. 287 u. 288, Kommentar, zu Art. 19 Nr. II, dafs dabei, soweit Rechtsfragen in Betracht kommen, die Formen der authentischen Gesetzesauslegung gewahrt werden müfsten, ist unhaltbar. Seydel verkennt, dafs die vom Bundesrate zu fällende Entscheidung den Charakter eines Richterspruches, nicht den einer Teilnahme an der Gesetzgebung hat, und übersieht aufserdem, dafs der Bundesrat allein zu einer authentischen Gesetzesauslegung nicht befugt ist. Für ein austrägal- oder schiedsgerichtliches Verfahren, welches Seydel, Kommentar a. a. O. bei Streitigkeiten über Sonderrechte und Oppenheimer in der Deutschen Juristenzeitung Bd. II S. 491 überhaupt für notwendig erachtet, fehlt nun gar jeder Anhalt in der Reichsverfassung. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht a. a. O. S. 235; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 448.

[1] C. F. v. Gerber, Über öffentliche Rechte, Tübingen 1852, G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. Br. 1892; Th. Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen, 3. Lief., Wien 1888, 1892, 1894; v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 177 ff.

selben auch die Stellung von berechtigten Subjekten einnehmen. Die staatlichen Rechte derselben zerfallen in zwei Hauptklassen:

I. Rechte, welche dem Einzelnen eine Teilnahme an der Ausübung staatlicher Herrschaft gewähren, entweder in der Art, dafs er selbst als Organ des Staates zu fungieren hat oder dafs er an der Bildung staatlicher Organe teilnimmt (politische Rechte). Diese haben bereits im zweiten Buche bei der Darstellung der staatlichen Organe ihre Behandlung gefunden.

II. Rechte, welche sich auf das Verhältnis der Individuen zum Staate beziehen (bürgerliche Rechte). Diese bilden im vorliegenden Buche den Gegenstand der Betrachtung. Die Ansprüche, welche dem Einzelnen gegenüber dem Staate zustehen, sind aber dreifacher Art:

1. Anspruch auf Aufenthalt im Staatsgebiete (Wohnrecht).
2. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge.
3. Anspruch auf einen individuellen Rechtskreis, in welchen der Staat nicht eingreifen darf (individuelle Freiheitsrechte oder Grundrechte).

Aufser diesen Rechten wird endlich noch

4. das Recht der Petition und Beschwerde erwähnt. Dasselbe ist jedoch kein selbständiges Recht mit besonderem materiellen Inhalt, sondern nur ein Mittel zur Aufrechterhaltung der übrigen Rechte.

Im Deutschen Reiche als einem Bundesstaate steht der Einzelne in einem doppelten Verhältnis. Er ist sowohl dem Reiche als den Einzelstaaten durch Pflichten verbunden und er hat beiden gegenüber Rechte in Anspruch zu nehmen.

## § 214.

Der Staatsherrschaft sind nicht nur die Staatsangehörigen, sondern auch die im Staatsgebiet sich aufhaltenden Ausländer unterworfen. Aber das Verhältnis der Staatsangehörigen zum Staate ist intensiver als das der Ausländer. Es liegen ihnen sowohl Pflichten ob, zu denen die Ausländer nicht verbunden sind, als sie andererseits Rechte besitzen, welche diese nicht in Anspruch nehmen können.

In Bundesstaaten, wo ein doppeltes Unterwerfungsverhältnis existiert, bildet sich eine dreifache Gliederung von Personen. Für den Bund, in Deutschland also für das Reich, giebt es nur den Unterschied von Bundes-(Reichs-)angehörigen und Ausländern. Für die Einzelstaaten ist dagegen die Unterscheidung dreifach: Staatsangehörige des betreffenden Einzelstaates, Staatsangehörige anderer Bundesstaaten und Ausländer. Im Deutschen Reiche sind aber durch eine ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung die Angehörigen der einzelnen deutschen Staaten

auch in ihrem Verhältnis zum Einzelstaat wesentlich gleichgestellt worden. Es besteht für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daſs der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäſs zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist[1]. Die Zugehörigkeit zu einem deutschen Einzelstaate hat daher nur noch Bedeutung für die Ausübung der politischen Rechte[2] und kraft einer ausdrücklichen Festsetzung der Reichsverfassung für die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband und die Armenversorgung behalten. Der letztere Punkt ist jedoch für den gröſsten Teil des Reichsgebietes dadurch erledigt, daſs das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz die auf die Armenversorgung bezüglichen Grundsätze einheitlich geregelt hat; nur im Verhältnis Bayerns und Elsaſs-Lothringens zu den übrigen Teilen des Reiches behauptet er noch eine fortdauernde Geltung. Auf juristische Personen findet die Vorschrift des Art. 3 der Reichsverfassung keine Anwendung[3].

---

[1] R. Verf. Art. 3. — Vgl. Brückner, Über das gemeinsame Indigenat im Gebiete des Norddeutschen Bundes, Gotha 1867; v. Kräwel, Der Einfluſs des Art. 3 der deutschen Reichsverfassung auf die Zuständigkeit der Landesgerichte, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes Bd. II S. 336 ff.; v. Groſs, Zur Interpretation des Art. 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundesstaates, im Gerichtssaal Bd. XIX S. 329 ff.; O. Bockshammer, Das Indigenat des Art. 3 der deutschen Reichsverfassung, Tübingen 1896.

[2] Die Ansicht, daſs die in einem andern deutschen Staate wohnhaften Reichsangehörigen dort auch zur Ausübung der politischen Rechte zuzulassen seien, ist unbegründet. Die Worte „zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes“ in Art. 3 der R. Verf. sollen nicht bedeuten, daſs der Angehörige eines jeden deutschen Staates in jedem andern deutschen Staate ohne weiteres die politischen Rechte ausüben könne, sondern nur, daſs er im Falle des Erwerbes der Staatsangehörigkeit unter denselben Bedingungen wie Inländer in den Besitz der politischen Rechte tritt, also den besonderen Beschränkungen nicht unterliegt, welche in dieser Beziehung für Ausländer bestehen. Vgl. § 99 S. 281 N. 20.

[3] Dies ergiebt sich schon daraus, daſs die Voraussetzung der Gleichberechtigung Besitz der Staatsangehörigkeit eines deutschen Staates ist, juristische Personen aber eine Staatsangehörigkeit nicht haben können. Vgl. Seydel, Kommentar zu Art. 3 Nr. IV; Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 349; Laband in Marquardsens Handbuch S. 34 N. 2, Staatsrecht Bd. I § 20 S. 161 N. 2; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 138 N. 1; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 3. Nr. 3; Fr. Endemann, Einführung in das Studium des bürgerlichen Gesetzbuches 3. Aufl. Bd. II T. 1 S. 268 N. 3. — And. Ansicht: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. VI S. 142; Mandry, Civilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze S. 41 N. 2; Bockshammer a. a. O. S. 73 ff.

## Erstes Kapitel.

## Die bürgerlichen Rechte.

### I. Das Recht des Aufenthaltes im Gebiet.

### § 215.

1. Das Recht, sich im Staatsgebiet aufzuhalten, ist ein ausschliefsliches Vorrecht der Staatsangehörigen. Wenn auch nach den Grundsätzen des modernen Völkerrechtes kein Staat den Ausländern den Eintritt in sein Gebiet überhaupt untersagen darf, so hat doch jeder Staat das Recht, einzelne Ausländer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder weil sie der Armenunterstützung verfallen, des Landes zu verweisen und wegen begangener Verbrechen an fremde Regierungen auszuliefern. Die Übernahme der Ausgewiesenen ist eine völkerrechtliche Pflicht des Heimatsstaates.

Bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes waren in dieser Beziehung auch für das Verhältnis der einzelnen deutschen Staaten zu einander lediglich die völkerrechtlichen Grundsätze mafsgebend. Die Auslieferungspflicht hatte durch Bundesbeschlüsse vom 5. Juli 1832, 18. August 1836 und 26. Jannar 1854 [1] ihre Regelung gefunden. Die Übernahme ausgewiesener Personen richtete sich nach den Bestimmungen der Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851, bei welcher alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Holstein-Lauenburg und Liechtenstein beteiligt waren.

Diese Verhältnisse änderten sich mit der Gründung des Norddeutschen Bundes. Art. 3 der Bundesverfassung stellte die Angehörigen anderer deutschen Staaten hinsichtlich des Wohnrechtes im Staate den Inländern gleich. Das Freizügigkeitsgesetz legte allen Bundesangehörigen die Befugnis bei, sich an jedem Orte des Bundesgebietes niederzulassen [2]. Da jedoch die Bestimmungen über die Armenversorgung von diesen Vorschriften nicht berührt wurden, so blieb die Möglichkeit bestehen, Staatsangehörige eines deutschen Staates, welche in einem andern deutschen Staate der Armenunterstützung verfielen, in den Heimatsstaat zurückzuweisen. In dieser Beziehung wurden die Bestimmungen der Gothaer Konvention ausdrücklich aufrechterhalten [3]. Erst durch das R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 hat die Staatsangehörigkeit auch in dieser Beziehung ihre Bedeutung verloren.

---

[1] G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae Bd. II S. 250, 347, 594.

[2] R. G. über die Fıeizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1.

[3] R. G. über die Freizügigkeit § 7.

2. Dadurch ist an die Stelle des Wohnrechtes im Einzelstaate für alle Reichsangehörigen das Wohnrecht im Reichsgebiete getreten. In Bezug auf dieses Recht besteht mit einer einzigen, später zu erwähnenden Ausnahme kein Unterschied zwischen den Angehörigen der einzelnen deutschen Staaten, sondern nur ein Unterschied zwischen Reichsangehörigen und Ausländern.

Ausländer, d. h. solche Personen, welche nicht Reichsangehörige sind, können: a) auf Verlangen einer fremden Regierung ausgeliefert werden, wenn sie im Auslande ein Verbrechen begangen haben. Einer Reihe von Staaten gegenüber hat das Deutsche Reich vertragsmäſsige Verpflichtungen zur Auslieferung übernommen[4]; Ausländer dürfen: b) vermöge polizeilicher Verfügungen aus dem Reichsgebiete ausgewiesen werden. Durch ausdrückliche reichsgesetzliche Bestimmungen ist den Landesverwaltungsbehörden diese Befugnis für den Fall gewisser strafgerichtlicher Verurteilungen beigelegt worden[5]. Sie besteht aber nach unbestrittenen staats- und völkerrechtlichen Grundsätzen auch in allen anderen Fällen, wo die öffentliche Sicherheit eine solche Maſsregel als notwendig erscheinen läſst[6]. Sie kann endlich deshalb in Anwendung gebracht werden, weil der betreffende Ausländer der inländischen Armenunterstützung verfallen ist.

Reichsangehörige dagegen dürfen weder einer fremden Regierung ausgeliefert noch aus dem Reichsgebiete verwiesen werden. Der Grundsatz der Nichtauslieferung von Inländern ist sowohl durch das R. St. G. B.[7] als durch die Auslieferungsverträge des Deutschen Reiches[8] ausgesprochen worden. Die Landesver-

---

[4] Auslieferungsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 16. Juni 1852 bez. 22. Febr. 1868, mit Italien vom 31. Okt. 1871, mit Groſsbritannien vom 14. Mai 1871, mit der Schweiz vom 24. Jan. 1874, mit Belgien vom 24. Dez. 1874, mit Luxemburg vom 9. März 1876, mit Schweden und Norwegen vom 19. Jan. 1878, mit Spanien vom 2. Mai 1878, mit Brasilien vom 17. Sept. 1877, mit Uruguay vom 12. Febr. 1880, mit dem Kongostaat für das Verhältnis zwischen diesem und den deutschen Schutzgebieten in Afrika vom 25. Juli 1890.

[5] R. St. G. B. §§ 39, 284, 362.

[6] H. A. Zachariä Bd. I § 185 S. 302; Zöpfl Bd. II § 298 S. 55; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. IV § 287 S. 118 ff.; Poezl, Bayrisches Verwaltungsrecht § 89; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 185; v. Martitz, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 800 und 801, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen Bd. II S. 628; v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechtes Bd. I, Hannover 1889, S. 292 ff.; Kayser in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. I S. 1044; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 456; Entscheidungen des preuſsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XVI S. 382 ff.; Motive zum Entwurf des St. G. B. für den Norddeutschen Bund § 30 (Sten. Ber. des nordd. Reichstages, Session 1870, Bd. III S. 52). Ausdrücklich anerkannt ist die Befugnis in dem Niederlassungsvertrage mit der Schweiz vom 31. Mai 1890 Art. 4.

[7] R. St. G. B. § 9.

[8] Auslieferungsvertrag mit den Vereinigten Staaten Art. 3, mit Italien Art. 2, mit Groſsbritannien Art. 3, mit der Schweiz Art. 2, mit Belgien Art. 3, mit Luxemburg Art. 3, mit Schweden und Norwegen Art. 2, mit Spanien Art. 3, mit Brasilien Art. 2, mit Uruguay Art. 3, mit dem Kongostaat Art. 3.

weisung wurde früher auch den Inländern gegenüber als eine durch gerichtliches Urteil zu verhängende Strafe in Anwendung gebracht. Sie ist jedoch als solche zum Teil schon durch die Gesetzgebung des vorigen[9], überall durch die des gegenwärtigen Jahrhunderts beseitigt worden. Das R. St. G. B. kennt sie nur bei Ausländern[10], ebenso das Jesuitengesetz[11].

Das Wohnrecht im Reichsgebiet äufsert sich also darin, dafs gegenüber denjenigen Personen, welchen dasselbe zusteht, weder Ausweisungs- noch Auslieferungsbefugnisse der Behörden in Anwendung gebracht werden dürfen. Es hat also denselben Charakter wie diejenigen Rechte, welche an einer späteren Stelle als individuelle Freiheitsrechte bezeichnet werden[12].

3. Das Wohnrecht im Staatsgebiet hat seine Bedeutung beinahe völlig verloren, es ist vom Wohnrecht im Reichsgebiet absorbiert worden. Schon das Gesetz über die Rechtshülfe verpflichtete die einzelnen deutschen Staaten, auch ihre eigenen Staatsangehörigen unter gewissen Bedingungen an andere deutsche Staaten auszuliefern[13]. Nach den Reichsjustizgesetzen ist jedes deutsche Gericht befugt, Verhaftungen in jedem andern Gerichtsbezirk des Deutschen Reiches zu verfügen[14]. Die Aufenthaltsbeschränkungen, welchen bestrafte Verbrecher und Mitglieder des Jesuitenordens unterliegen, sind von der Staatsangehörigkeit durchaus unabhängig, so dafs den betreffenden Personen auch der Aufenthalt in ihrem Heimatsstaat untersagt werden darf[15]. Ein Deutscher, welcher der Armenunterstützung verfallen ist, kann aus seinem Heimatsstaate in einen andern deutschen Staat verwiesen werden, wenn er in diesem einen Unterstützungswohnsitz hat[16]. In letzterer Beziehung besteht nur für Bayern und Elsafs-Lothringen im Verhältnis zu den übrigen Staaten des Reiches eine Ausnahme. Da das R. G. über den Unterstützungswohnsitz auf die genannten beiden Länder nicht ausgedehnt ist, so haben diese die Befugnis behalten, Angehörige anderer deutscher Staaten, weil sie der Armenunterstützung verfallen sind, in ihren Heimatsstaat zurückzuweisen. Dasselbe Recht steht den anderen deutschen Staaten in Bezug auf Bayern und Elsafs-Lothringen zu. Die Ausübung desselben richtet sich nach den Bestimmungen der Gothaer Konvention[17].

---

[9] In Preufsen schon durch Kabinettsordre vom 4. Jan. 1744.

[10] §§ 39, 284, 362.

[11] R. G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 § 2.

[12] Jellinek a. a. O. S. 313 N. 2.

[13] R. G., betr. die Gewährung der Rechtshülfe, vom 21. Juni 1869 §§ 21 ff., namentlich § 23.

[14] R. G. V. G. § 161, R. St. Pr. O. §§ 131, 132, 187.

[15] R. G., betr. die Freizügigkeit, vom 1. Nov. 1867 § 3, R. G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 § 2. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 35 N. 10, 11, 14 S. 120, 121.

[16] R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 2. März 1894 §§ 1 u. 31.

[17] Für Bayern ist dieselbe durch Schlufsprotokoll vom 23. Nov. 1870

## II. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge.

### § 216.

Der Staat entwickelt eine umfassende Thätigkeit im Interesse seiner Unterthanen, welche sich in Gewährung von Schutz und in Fürsorge äufsert. Ein Teil dieser Thätigkeiten ist lediglich durch objektives Recht geregelt, so dafs in Bezug auf dieselben subjektive Rechte der Einzelnen nicht bestehen und die Wohlthaten, welche letzteren infolge davon zu Teil werden, lediglich Reflexwirkungen des objektiven Rechtes sind[1]. Ein sehr erheblicher Teil der staatlichen Thätigkeiten ist aber dem Staate in dem Sinne zur Pflicht gemacht, dafs die Einzelnen einen Rechtsanspruch auf Vornahme derselben besitzen. Dieser Anspruch geht auf ein positives Handeln des Staates; er kann, da bei Ausübung der betreffenden Thätigkeiten verschiedene Gemeinwesen beteiligt sind, sowohl gegenüber dem Reiche als gegenüber den Einzelstaaten als gegenüber den Kommunalverbänden bestehen.

Diese Ansprüche der Einzelnen sind:

1. Anspruch auf Schutz gegenüber anderen Staaten. Dieser Schutz wird nur den Staatsangehörigen gewährt. In Deutschland haben alle Reichsangehörigen gleichmäfsig Anspruch auf den Schutz des Reiches[2]. Die Staatsangehörigen derjenigen Staaten, welche eigene Gesandtschaften im Auslande unterhalten, können sich vorkommenden Falls aufser an den Reichsgesandten auch an den speciellen Gesandten ihres Heimatsstaates wenden[3]. Nicht-Reichsangehörige haben keinerlei Recht auf völkerrechtlichen Schutz seitens des Reiches oder der Einzelstaaten. Die Reichsflagge dürfen daher auch nur solche Kauf-

---

Nr. III aufrechterhalten. Für Elsafs-Lothringen hat sie durch R. G. vom 8. Januar 1873 Geltung erlangt, welches das Freizügigkeitsgesetz daselbst einführte.

[1] So entspricht z. B. in Deutschland der staatlichen und kommunalen Pflicht der Armenpflege kein subjektives Recht des Einzelnen auf Armenunterstützung (R. G. über den Unterstützungswohnsitz vom 12. März 1894 § 61).

[2] R. Verf. Art. 3. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 300 N. 43 will dem Anspruch auf Schutz gegenüber anderen Staaten den Charakter eines subjektiven Rechtes absprechen, Jellinek a. a. O. S. 114 N. 1 erkennt an, dafs ein materieller Anspruch vorliegt, der sich aber wegen des Fehlens eines Rechtsmittels formell nur als Reflex objektiven Rechtes darstellt. Für den Bestand eines subjektiven Rechtes auf Schutz: Laband, Staatsrecht Bd. I § 16 S. 135 N. 2; Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. II S. 633, 635; Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. II S. 50 N. 1.

[3] Laband a. a. O. S. 136; Thudichum in v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reiches Bd. IV S. 341. Die Ansicht R. v. Mohls, Reichsstaatsrecht S. 55, dafs der Staatsangehörige sich immer zuerst an den Gesandten seines Staates und erst eventuell an den Reichsgesandten zu wenden habe, ist mit den Aussprüchen des Art. 3 der R. Verf. nicht vereinbar.

fahrteischiffe führen, welche sich im ausschliefslichen Eigentum von Reichsangehörigen oder von Handelsgesellschaften, eingetragenen Genossenschaften oder juristischen Personen befinden, die ihren Sitz im Bundesgebiet haben, vorausgesetzt, dafs bei den offenen Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften alle persönlich haftenden Mitglieder Reichsangehörige sind[4].

2. Anspruch auf Rechtsschutz[5]. Dieser wird zum Teil seitens des Reiches, zum Teil seitens der Einzelstaaten, von jedem soweit als seine Gerichtsbarkeit reicht, gewährt. Er kommt allen Reichsangehörigen und den Ausländern in gleichem Mafse zu. Nach den Reichsjustizgesetzen ist sogar in Bezug auf Prozefskautionen und Armenrecht, sowie im Konkurse eine schlechtere Behandlung der Ausländer nur als Retorsionsmafsregel zulässig[6].

3. Anspruch auf diejenige schützende und fürsorgende Thätigkeit des Staates, welche man unter dem Begriff der inneren Verwaltung zusammenfafst. Eine Aufzählung der speciellen Rechte, welche in dieser Beziehung dem Einzelnen zustehen, ist nur in einem System des Verwaltungsrechtes möglich. Zu denselben gehört namentlich auch die Befugnis, diejenigen allgemeinen Anstalten, welche Reich, Staaten oder Kommunalverbände im Interesse ihrer Angehörigen errichtet haben, unter den dafür vorgeschriebenen Bedingungen zu benutzen (Krankenanstalten, Bildungsanstalten, Verkehrsanstalten Versicherungsanstalten u. s. w.). Regelmäfsig kommt die Thätigkeit der inneren Verwaltung sowohl Inländern als Ausländern zu gute. Doch stehen auch in dieser Beziehung den Inländern oft gröfsere Rechte zu. Namentlich haben sie hinsichtlich der Benutzung staatlicher Anstalten oft Vorzugsrechte vor den Fremden. Angehörige deutscher Staaten sind auch in Bezug hierauf nach Artikel 3 der R. Verf. in jedem deutschen Staate als Inländer zu behandeln.

## III. Individuelle Freiheitsrechte.

### Einleitung.

### § 217.

Individuelle Freiheitsrechte oder Grundrechte sind solche Rechte, welche dem Einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen des Staates gewähren. Der Begriff der individuellen Freiheitsrechte oder Grundrechte ist seit langer Zeit in der

---

[4] R. G., betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe, vom 22. Juni 1899.

[5] Über den Anspruch auf Rechtsschutz vgl. Jellinek a. a. O. S. 118 ff. und die daselbst S. 119 N. 1 angeführte Litteratur; Laband, Staatsrecht Bd. II § 84 S. 332 ff.; Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. I S. 118 ff.; Gierke, Deutsch. Priv. R. Bd. I S. 323.

[6] R. Civ. Pr. O. §§ 110, 111, 114, R. Konk. O. § 5.

Wissenschaft anerkannt[1] und hat auch seine positiven Ausgestaltungen in Verfassungen und Gesetzen erhalten. Von anderer Seite[2] wird der Bestand derartiger Rechte in Abrede gestellt und behauptet, es handle sich hier nur um Vorschriften des objektiven Rechtes, welche Schranken für die Staatsgewalt feststellten, die sog. Grundrechte seien nur Bethätigungen der natürlichen Handlungsfreiheit. Aber die natürliche Handlungsfreiheit unterliegt im Staate vielfachen rechtlichen Beschränkungen. Und die Feststellung von Grundrechten hat die Bedeutung, in Bezug auf Handlungen einer bestimmten Art derartige Beschränkungen auszuschliefsen. Viele Handlungen, welche sich als Ausflufs der natürlichen Handlungsfreiheit darstellen, sind niemals von Beschränkungen betroffen worden. Es ist daher auch kein Bedürfnis vorhanden gewesen, in Bezug auf sie dem Einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen der staatlichen Organe ausdrücklich zuzusichern. Andere Handlungen waren dagegen früher derartigen Beschränkungen unterworfen und die Feststellung der Grundrechte hatte die Aufgabe, dieselben zu beseitigen. Die Verfassungen und Gesetze, welche diese Beseitigung vornahmen, enthielten zweifellos objektives Recht. Aber sie gewährten den Einzelnen gleichzeitig einen Anspruch auf Freiheit von gewissen Einwirkungen des Staats. Dieser Anspruch geht auf Unterlassung oder Aufhebung derjenigen obrigkeitlichen Be-

---

[1] H. A. Zachariä Bd. I § 87 S. 443 ff., der allerdings (S. 443 N. 1) die Korrektheit des Ausdruckes bezweifelt; Zöpfl Bd. II § 290 S. 18 ff.; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht §§ 89 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 112, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 145 S. 366 ff.; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht §§ 32 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht §§ 69 ff.; Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht S. 603; Ulbrich, Über öffentliche Rechte S. 25; O. Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. VII S. 1132 ff.; v. Stengel, Organisation der preufsischen Verwaltung S. 35 ff., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 35, im Verwaltungsarchiv Bd. III S. 194 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 13; Vogel, Bayrisches Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 81; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 141 ff.; Merkel, Encyklopädie S. 206; Gluth im Archiv für öffentliches Recht Bd. III S. 572 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 274 ff.; Affolter, Allgemeines Staatsrecht S. 29 N. 27; Leoni, Öffentliches Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 42; W. Glässing, Die condictio indebiti des deutschen öffentl. Rechtes, Giefsen 1894, S. 39 ff.; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 371; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 19 N. 1. Auch Dames, Freizügigkeit und Aufenthalt, Würzburg 1893, S. 1 ff., erkennt trotz seiner Polemik gegen den Begriff gewisse derartige Rechte an.

[2] v. Gerber, Über öffentl. Rechte S. 76 ff., Grundzüge § 11 S. 33 ff.; Seydel, Allgem. Staatslehre S. 49 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 16 S. 133 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 176 ff.; Leuthold in den Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 365; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 301; Dantscher v. Kollesberg, Politische Rechte der Unterthanen, Lief. I S. 87 ff., Lief. II S. 100 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht S. 104; Sartorius, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechts, München 1891 S. 126 N. 4; O. Müller, Begriff der Verwaltungsrechtspflege S. 68 ff.; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 106 N. 7.

fehle, welche mit der gesetzlich festgestellten Freiheit im Widerspruch stehen. Er bildet einen Bestandteil der individuellen Rechtssphäre und ist mit der fortschreitenden Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarbeit in immer höherem Maſse richterlichen Schutzes teilhaftig geworden[3].

Eine gesetzliche Fixierung von Grundrechten hatte schon in der englischen declaration of rights in ganz geringem Umfange stattgefunden. In umfassender Weise erfolgte sie dagegen in den Verfassungen der nordamerikanischen Gliedstaaten (zuerst Virginias). Unter dem Einfluſs dieser entstand die französische Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers vom 26. August 1789, welche einen Bestandteil der Verfassung vom 3. September 1791 bildet[4]. Nach dem Muster derselben haben die meisten europäischen Verfassungen versucht eine Formulierung der individuellen Freiheitsrechte in kurzen abstrakten Sätzen vorzunehmen. Dies gilt auch von den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten. Derartige allgemeine Aussprüche leiden aber an dem Übelstande, daſs sie sich zur unmittelbaren praktischen Anwendung nicht eignen, sondern zu ihrer Durchführung besonderer Ausführungsgesetze bedürfen, in deren Ermangelung aber sich als völlig wertlos erweisen[5].

---

[3] Einen Anspruch auf Unterlassung und Aufhebung der obrigkeitlichen Befehle, welche die zum Schutz der Freiheit des Individuums bestehenden gesetzlichen Normen überschreiten, erkennt auch Jellinek, Subjektive Rechte S. 98 an. Dagegen erklärt er sich a. a. O. S. 97 N. 1 gegen die Annahme subjektiver Rechte. Aber warum soll ein Anspruch auf Unterlassen nicht ebensowohl den Inhalt eines subjektiven Rechtes bilden als ein Anspruch auf Handeln? Und wenn von demjenigen, der in der Vornahme einer Handlung nicht gehindert werden darf, also einen Anspruch auf Unterlassung widerstreitender obrigkeitlicher Befehle besitzt, gesagt wird, daſs er ein Recht hat, die Handlung vorzunehmen, so ist das doch nur ein anderer Ausdruck für denselben Gedanken. Die letztere Ausdrucksweise befindet sich auch im Einklang mit dem Sprachgebrauch unserer Gesetze, nicht nur der einzelstaatlichen Verfassungen, sondern auch vieler Reichsgesetze, z. B. des Freizügigkeitsgesetzes § 1, der Reichsgewerbeordnung § 1.

[4] Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte. Leipzig 1895. Die früher vielfach verbreitete Ansicht, daſs die Erklärung der Menschenrechte unter dem Einfluſs von Rousseaus contrat social erfolgt sei, ist dadurch widerlegt worden.

[5] Aus den allgemeinen Ansprüchen der Verfassungen kann der Einzelne weder ein Recht auf Erlaſs eines Gesetzes, noch da, wo dieselben ohne nähere Ausführungsbestimmungen nicht durchführbar sind, ein Recht auf unmittelbare Anwendung seitens der Gerichte oder Verwaltungsbehörden herleiten. Vgl. Jellinek, Subjektive Rechte S. 92. And. Ans.: O. Mayer a. a. O. S. 75 N. 11, der den Wert der Grundrechte darin findet, „daſs ein Gesetz notwendig wird, wenn etwas geschehen“, d. h. eine Verwaltungsbefugnis ausgeübt werden soll. Seine Auffassung geht also dahin, daſs durch die verfassungsmäſsige Feststellung von Grundrechten die bisherigen Verwaltungsbefugnisse auf den betreffenden Gebieten des Staatslebens beseitigt seien, und erst wieder auf Grund neu zu erlassender Gesetze ausgeübt werden könnten. Dies ist aber regelmäſsig nicht die Absicht der betreffenden Verfassungsbestimmungen. Dieselben wollen weniger eine unmittelbar maſsgebende Schranke für die Verwaltungsthätigkeit errichten als vielmehr ein Programm für die künftige Gesetzgebung aufstellen.

Mit Recht hat daher die deutsche Reichsverfassung von einer solchen Zusicherung von Grundrechten gänzlich abgesehen. Dagegen sind den Reichsangehörigen viele derartige Rechte durch besondere Reichsgesetze eingeräumt worden.

Die individuellen Freiheitsrechte sind Schranken für die verwaltende Thätigkeit des Staates und zwar speciell für die innere Verwaltung[6]. Ihre Bedeutung liegt namentlich darin, dafs überall, wo solche Rechte gesetzlich zugesichert sind, das den Verwaltungs-, insbesondere den Polizeiorganen zustehende Verbietungsrecht nicht in Anwendung gebracht werden darf. Eine erschöpfende Darstellung der individuellen Freiheitsrechte läfst sich daher nur in einem System des Verwaltungsrechtes geben. Die wichtigsten derselben sind diejenigen, welche sich beziehen auf:

1. die Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere,
2. die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung.
3. die Freiheit der geistigen Bewegung.
4. die Unverletzlichkeit des Vermögens.

### 1. Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere.

### § 218.

Die gesetzlichen Bestimmungen über Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere haben den Zweck, den Einzelnen gegen unberechtigte Verhaftungen, Eindringen in die Wohnung, Haussuchungen und Beschlagnahmen zu schützen.

1. Die Verhaftung kann entweder ein strafprozessualischer Akt sein, der sich gegen eine eines Verbrechens verdächtige Person richtet, oder eine polizeiliche Mafsregel, welche aus Rücksicht auf die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe oder im eigenen Interesse der verhafteten Person vorgenommen wird[1].

Während noch in der Carolina das Bestreben hervortritt, den Angeklagten gegen jede ungerechtfertigte Verhaftung zu schützen, hatte sich unter dem Einflufs des Inquisitionsprozesses ein fast unbeschränktes Verhaftungsrecht des Richters ausgebildet. Von dem polizeilichen Verhaftungsrecht war dieses schon deshalb nicht streng geschieden, weil richterliche und Verwaltungsfunktionen zu jener Zeit meist in einer Hand vereinigt waren. Jedenfalls galt die Polizei für befugt, ebensogut wie die Strafjustiz, Verhaftungen

---

[6] Dagegen bilden sie keine Schranke für die Gesetzgebung, sondern können durch diese entzogen werden, wobei sich von selbst versteht, dafs dabei die Formen der Verfassungsänderung gewahrt werden müssen, wenn die Zusicherung der Rechte in der Verfassung erfolgt ist.

[1] L. v. Stein, Verwaltungslehre Teil IV S. 140 ff.; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 364 ff.

vorzunehmen, und zwar nicht bloſs wegen begangener Verbrechen, sondern auch zur Verhinderung derselben[2].

Die Verfassungen suchten diese Befugnis einzuschränken und bestimmten meist, daſs eine Verhaftung nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen erfolgen dürfe[3]. Da man dabei wesentlich die strafprozessualische Verhaftung im Auge hatte, so erfolgte die gesetzliche Regelung gewöhnlich durch die Strafprozeſsordnungen. Diese setzten als Erfordernis der Verhaftung den Erlaſs eines Haftbefehls seitens des Richters fest und gestatteten daneben ausnahmsweise (im Fall der Ergreifung auf frischer That, bei Gefahr der Flucht u. s. w.) ein Einschreiten der Polizeibehörden ohne Haftbefehl. Daneben blieb jedoch die polizeiliche Verhaftung, d. h. diejenige, welche nicht wegen eines begangenen Verbrechens, sondern im Interesse der öffentlichen oder privaten Sicherheit stattfindet, ohne speciellere gesetzliche Regelung fortbestehen. Nur sehr wenige Gesetzgebungen haben dieselbe zu einem Gegenstande ausdrücklicher Regelung gemacht[4].

Durch die R. St. P. O. ist die strafprozessualische Verhaftung für ganz Deutschland einheitlich geregelt worden. Nach den Bestimmungen derselben kann die Verhaftung erfolgen: 1. auf Grund eines schriftlichen Haftbefehls des Richters, dessen Voraussetzungen gesetzlich näher fixiert sind (Verhaftung im eigentlichen Sinne)[5], 2. durch Polizei- und Sicherheitsbeamte bei Gefahr im Verzuge unter denselben Voraussetzungen, 3. durch jeden Privaten bei Betreffen auf frischer That, wenn der Verbrecher der Flucht verdächtig ist oder seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann. Die beiden letzten Fälle bezeichnet das Gesetz als vorläufige Festnahme. Der vorläufig Festgenommene ist unverzüglich dem Amtsrichter des Bezirkes vorzuführen. Dieser hat ihn spätestens am Tage nach der Vorführung zu vernehmen und nach dem Ausfall der Vernehmung entweder einen Haftbefehl zu erlassen oder die Freilassung zu verfügen[6]. Im Militärstrafprozeſs wird der Haftbefehl vom Gerichtsherrn erlassen; auch hier kann eine

---

[2] Lotz, Über Verhältnis der Polizei zur Kriminaljustiz, Neues Archiv des Kriminalrechtes Bd. IV S. 184 ff., 188 ff.

[3] Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, Erkl. der Menschenrechte § 7, Franz. Charte vom 14. Juni 1814 § 4, Belg. Verf. Art. 7, Preuſs. Verf. Art. 5, Bayr. Verf. Tit. IV § 8, Sächs. Verf. § 27, Württ. Verf. § 26, Bad. Verf. § 15, Hess. Verf. § 33, S.-Alt. G. G. § 51, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 32, Wald. Verf. § 29, Brem. Verf. § 7.

[4] Preuſs. G. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850, Bayr. Ausf. G. zur R. Str. Pr. O. vom 18. Aug. 1879 Art. 102, Bad. Pol. Str. G. B. § 30, Oldenb. St. G. G. Art. 39 § 4, Hamb. G. betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 22, Lüb. G., die Strafbefugnise der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr. vom 16. Juni 1879 § 4.

[5] R. St. Pr. O. §§ 112—113.

[6] R. St. Pr. O. §§ 127 u. 128.

vorläufige Festnahme erfolgen. Der Festgenommene ist an die nächste Militärbehörde abzuliefern, von dieser zu vernehmen und entweder freizulassen oder dem zuständigen Gerichtsherrn zu überweisen[7]. — Die rein polizeiliche Verhaftung ist durch die strafprozessualischen Bestimmungen nicht berührt worden; es sind für sie auch fernerhin die Vorschriften des Landesrechtes maſsgebend[8].

2. Das Eindringen in eine Wohnung wider den Willen des Inhabers kann geschehen:

a) Zum Zweck einer Durchsuchung wegen eines begangenen Verbrechens, entweder um den Verbrecher zu ergreifen oder um Beweismittel aufzufinden. Die Voraussetzungen und das Verfahren bei derartigen Haussuchungen sind durch die R. St. P. O. mit R. Mil. Str. G. O. geregelt[9].

b) zur Vornahme anderweiter amtlicher Funktionen (Volkszählung, Steuererhebung, Exekution eines Civilurteils) oder wegen einer Gefahr für die Bewohner. In dieser Beziehung bleiben die Vorschriften der Landesgesetze fortdauernd in Gültigkeit[10].

3. Die Beschlagnahme von Gegenständen aller Art, namentlich auch von Briefen und Papieren, ist nur als eine prozessualische Maſsregel zum Zweck der Verfolgung eines Verbrechens zulässig[11].

Der Schutz der Person, der Wohnung und der Papiere gegen unberechtigte Eingriffe steht Reichsangehörigen und Ausländern in gleichem Umfange zu.

---

[7] R. Mil. Str. G. O. §§ 175—77, 180, 181.

[8] Nach dem preuſsischen G. vom 12. Febr. 1850 können die Polizeibeamten Personen in polizeiliche Verwahrung nehmen, wenn der eigene Schutz derselben oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Maſsregel dringend erfordert. Die in Verwahrung genommenen Personen müssen im Laufe des folgenden Tages in Freiheit gesetzt oder es muſs in dieser Zeit das Erforderliche veranlaſst werden, um sie der zuständigen Behörde zu überweisen. Ähnlich sind die Bestimmungen des angeführten Lübecker und Hamburger Gesetzes. Nach dem Bad. Pol. Str. G. B. § 30 darf ein polizeilicher Gewahrsam die Dauer von 48 Stunden nicht überschreiten, nach dem bayr. Ausf. G. zur R. Str. Pr. O. Art. 102, welches allerdings nur den Fall der Verhütung eines Verbrechens erwähnt, höchstens 24 Stunden dauern. Das oldenburgische St. G. G. Art. 39 § 4 bestimmt, daſs die untere Polizeibehörde, wenn sie jemand im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit in Verwahrung genommen hat, denselben entweder innerhalb dreimal 24 Stunden freilassen oder von der vorgesetzten Polizeibehörde die Genehmigung der Fortdauer der Verwahrung einholen muſs.

[9] R. St. Pr. O. §§ 102—105, R. Mil. Str. G. O. §§ 235—239.

[10] Preuſs. G. vom 12. Febr. 1850 §§ 7—9.

[11] R. St. Pr. O. §§ 98—100. R. Mil. Str. G. O. §§ 233, 234, 238, 239.

## 2. Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung.

### § 219.

Die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung war zur Zeit des ehemaligen deutschen Reiches aufserordentlich beschränkt. Die Leibeigenen, welche einen grofsen Teil des Volkes ausmachten, durften ihr Gut nur nach vorheriger Freilassung oder wenigstens nur auf Grund specieller Bewilligung der Herrschaft verlassen[1]. Für Personen freien Standes galt allerdings grundsätzlich das Recht der freien Auswanderung, welches auch durch verschiedene reichsgerichtliche Erkenntnisse anerkannt war[2]. Bei allen Auswanderungen mufste aber der Auswandernde eine besondere Abgabe, die Nachsteuer, das Abfahrts- oder Abzugsgeld (gabella emigrationis) entrichten. Die Nachsteuer kommt schon vor dem sechzehnten Jahrhundert teils als Abgabe der wegziehenden Leibeigenen und vogteipflichtigen Personen an den Grund- und Schutzherrn, teils als Abgabe der wegziehenden städtischen Bürger an die Stadtkasse vor. Im sechzehnten Jahrhundert wird sie reichsgesetzlich als ein Recht der Landesherren anerkannt[3]. Seit dieser Zeit fafsten die Juristen die Nachsteuer als landesherrliches Regal auf und wollten den Magistraten, Guts- und Gerichtsherrschaften die Erhebung derselben nur dann zugestehen, wenn sie ein besonderes Privileg oder unvordenklichen Besitz für sich hatten[4].

Nachsteuer und Leibeigenschaft waren aber nicht blofs ein Hindernis für die Auswanderung, sondern beengten auch den freien Verkehr innerhalb des Landes. Diesem trat aufserdem noch das Interesse der Gemeinden entgegen, seitdem auf dieselben die Last der Armenunterstützung übergegangen war. Um sie vor Überlastung zu schützen, wurde ihnen das Recht eingeräumt, gegen jede Niederlassung einer Person, bei der Gefahr vorhanden war, dafs sie der Armenunterstützung verfiel, Widerspruch zu erheben. Ein festes Wohnrecht besafs nur der, welcher von der Gemeinde, sei es als Gemeindeangehöriger, sei es als Schutzgenosse, förmlich aufgenommen war. Aus denselben Gründen wurde auch zur Eingehung einer Ehe der Besitz des Gemeindebürgerrechtes, die Genehmigung der Gemeinde oder eine sonstige obrigkeitliche

---

[1] Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 72, R. A. von 1555 § 24.

[2] Reichshofratskonklusum vom 8. März 1723 (Faber, Staatskanzlei Teil 49 S. 461 ff.). Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 42 S. 149 N. 3.

[3] Zuerst im R. A. vom 1530 § 60 und 1555 § 24.

[4] Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 77; L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. II S. 182 ff.; Bodmann, Pragmatische Geschichte, Grund- und inneres Territorialverhältnis der Abzugs- und Nachsteuer, Mainz 1791. Preufs. A. L. R. Teil II Tit. 17 §§ 174 ff.

Bewilligung erfordert[5]. Zum Betrieb eines Gewerbes waren ebenfalls nur Gemeindebürger befugt, abgesehen davon, dafs dieses Recht durch vielfache privatrechtliche Privilegien, namentlich das Verbietungsrecht der Zünfte und die Realgewerbeberechtigungen beschränkt wurde.

Erst seit Mitte des achtzehnten Jahrhunderts kamen allmählich die Grundsätze der persönlichen Freiheit zum Durchbruch. Mit Aufhebung der Leibeigenschaft fielen alle Beschränkungen fort, welche in derselben ihren Ursprung fanden. Die Abzugsrechte wurden durch völkerrechtliche Verträge der einzelnen Staaten untereinander beseitigt und gleichzeitig mit ihnen auch die inländische Nachsteuer der Gutsobrigkeiten und Städte in Wegfall gebracht. Art. 18 der B. A. sicherte den Unterthanen der deutschen Bundesstaaten das Recht des freien Wegzuges in jeden anderen Bundesstaat, der sie erweislich zu Unterthanen annehmen wollte, und die Freiheit von aller Nachsteuer zu, sofern das Vermögen in einen anderen Bundesstaat überging. Ein B. B. vom 23. Juni 1817[6] interpretierte die Bestimmung dahin, dafs darunter auch die an Guts- oder Gerichtsobrigkeiten oder Städte zu zahlende Nachsteuer zu verstehen sei. Dagegen blieben die Beschränkungen der Niederlassung und Verehelichung, welche im Interesse der Gemeinden eingeführt waren, noch lange fortbestehen, wenn sie auch durch einzelne Gesetzgebungen, so namentlich die preufsische[7], beseitigt wurden. Dasselbe war hinsichtlich der Beschränkungen des Gewerbebetriebes der Fall.

Erst die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches hat die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung überall in Deutschland verwirklicht. Kraft ihrer Festsetzungen besteht im Deutschen Reiche:

1. Freizügigkeit im Sinne von Auswanderungsfreiheit. Als Ausflufs derselben erscheint ein doppeltes Recht[8]:

a) das Recht, die Reichs- und Staatsangehörigkeit aufzugeben (Expatriation). Jedem Reichsangehörigen steht die Befugnis zu, seine Entlassung aus dem Reichs- und Staatsverbande zu fordern, welche ihm nicht verweigert werden darf. Eine Ausnahme tritt nur ein, sofern der Betreffende dem Reiche oder einem Staate durch besondere Pflichten, Militärpflicht oder Beamtenverhältnis verbunden ist[9]. Das Recht des Reichsangehörigen, seine Entlassung aus dem Staatsverbande zu fordern, hat nicht den Charakter eines individuellen Freiheitsrechtes, sondern ist ein Anspruch auf Vornahme eines Verwaltungsaktes;

---

[5] F. Thudichum, Über unzulässige Beschränkungen des Rechtes der Verehelichung, Tübingen 1866.

[6] G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae Bd. II S. 49 ff.

[7] Preufs. G. über die Aufnahme neuanziehender Personen vom 31. Dezember 1842.

[8] Vgl. v. Martitz, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 1147.

[9] Vgl. § 77 S. 206 ff.

b) das Recht, unter Beibehaltung der Reichsangehörigkeit seinen Wohnsitz im Ausland zu nehmen. Dasselbe besteht für alle Reichsangehörigen, mit alleiniger Ausnahme derjenigen, welchen aktiver Militärdienst oder Beamtenverhältnis einen Aufenthalt innerhalb des Reichsgebietes anweisen. Auch Personen des Beurlaubtenstandes sind in dieser Beziehung völlig unbeschränkt[10]. Sie haben nur die Verpflichtung: 1. Vorkehrungen zu treffen, dafs ihnen dienstliche Befehle ihrer Vorgesetzten und namentlich Einberufungsordres jederzeit zugestellt werden können[11]; 2. sich auf erfolgte Einberufung zum aktiven Heere zu stellen[12]; 3. bei eintretender allgemeiner Mobilmachung sich unverzüglich in das Inland zurückzubegeben, sofern sie hiervon nicht ausdrücklich dispensiert worden sind[13].

2. Freizügigkeit im Sinne der freien Niederlassung[14].

Jeder Reichsangehörige hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im stande ist, und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben. Das einzige Erfordernis für Ausübung dieser Befugnisse ist der Nachweis der Reichsangehörigkeit und für Unselbständige der Nachweis der Genehmigung ihres Gewalthabers. Beschränkungen der freien Niederlassung bestehen nur insoweit, als gewissen Klassen von Personen durch die Verwaltungsorgane der Aufenthalt an bestimmten Orten angewiesen oder untersagt werden kann. Derartige Befugnisse zur Verhängung von Aufenthaltsbeschränkungen besitzen: 1. Gemeinden oder Armenverbände aus Rücksichten der Armenpflege. Diese können einem neu Anziehenden die Niederlassung verweigern, wenn sie nachweisen, dafs er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen. Dagegen steht dem Abgewiesenen der Gegenbeweis frei, dafs er den Unterhalt aus eigenem Vermögen bestreiten kann oder von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Ausweisung eines bereits Aufgenommenen ist nur zulässig, wenn sich die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung herausstellt, die Gemeinde nachweist, dafs die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist und der Betreffende an dem Aufenthaltsorte noch keinen Unterstützungswohnsitz erworben hat[15]. 2. Die Polizei-

---

[10] R. Mil. G. § 61.
[11] R. Mil. G. § 57.
[12] R. Mil. G. § 67.
[13] R. Mil. G. § 58. R. G., betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Febr. 1888 §§ 4, 28.
[14] R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 35 S. 118 ff.
[15] R. G. über die Freizügigkeit §§ 4—6.

behörden aus sicherheitspolizeilichen Gründen. Diese sind zu Ausweisungen und Internierungen gegenüber bestraften Verbrechern und Mitgliedern des Ordens der Gesellschaft Jesu befugt[16].

Das Recht der freien Niederlassung innerhalb des Reichsgebietes steht nur Reichsangehörigen zu. Ausländer besitzen dasselbe schon deshalb nicht, weil sie überhaupt kein Wohnrecht im Reichsgebiet haben. Sind sie aber einmal im Reiche zugelassen, so werden sie hinsichtlich der Niederlassung auch den Reichsangehörigen gleich behandelt. Mitunter ist dieser Grundsatz ausdrücklich durch völkerrechtliche Verträge ausgesprochen[17].

3. Gewerbefreiheit[18].

Der Betrieb eines Gewerbes steht jedermann frei, soweit nicht im öffentlichen Interesse durch specielle gesetzliche Vorschriften Befähigungsnachweise oder Konzessionen vorgeschrieben sind. Das Recht des freien Gewerbebetriebes ist nicht auf Reichsangehörige beschränkt, sondern steht auch den im Reichsgebiet zugelassenen Ausländern zu.

4. Verehelichungsfreiheit[19].

Reichsangehörige bedürfen zur Eingehung einer Ehe und der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes weder der Genehmigung der Gemeinde oder des Armenverbandes noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis. Die für Beamte und Militärpersonen bestehenden Beschränkungen sind durch diese Bestimmungen nicht berührt worden.

Die Freiheit der Verehelichung steht nur Reichsangehörigen zu. Die landesgesetzlichen Vorschriften, welche die Eheschliefsung bei Ausländern von einer Erlaubnis abhängig machen, sind bestehen geblieben[20].

In Bayern ist das Reichsgesetz vom 4. Mai 1868 nicht eingeführt worden. Infolgedessen kann auch jetzt noch im rechtsrheinischen Bayern sowohl seitens der Gemeinde als seitens des

---

[16] R. G. über die Freizügigkeit § 3, R. St. G. B. §§ 38, 39, R. G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 § 2. Aufserdem mufs der Statthalter von Elsafs-Lothringen kraft der aufserordentlichen Befugnisse, welche er auf dem Gebiete der Verwaltung besitzt, für befugt erachtet werden, Ausweisungen vorzunehmen. Vgl. § 139 S. 433 N. 10 und die dort angeführte Litteratur.

[17] Niederlassungsvertrag mit der Schweiz vom 31. Mai 1890 Art. 3, Handelsvertrag mit Mexiko vom 5. Dez. 1882 Art. II, mit Italien vom 6. Dez. 1891 Art. 1—3, mit Serbien vom 21./9. Aug. 1892 Art. II, mit Columbien vom 23. Juli 1892 Art. 3.

[18] R. Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869. Neue Redaktion vom 1. Juli 1883. Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 380 ff.

[19] R. G. über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung vom 4. Mai 1868. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 124.

[20] R. G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliefsung vom 6. Febr. 1875 § 38. B. G. B. § 1315.

Regierungsfiskalats des Kreises gegen die Verehelichung aus bestimmten gesetzlichen Gründen Einspruch erhoben werden[21].

### 3. Freiheit der geistigen Bewegung.

### § 220.

Die Freiheit der geistigen Bewegung äufsert sich namentlich in der Bekenntnisfreiheit und der Prefsfreiheit.

Die individuelle religiöse Überzeugung[1] entzieht sich als etwas rein Innerliches jeder staatlichen Einwirkung. Nur das äufserliche Bekennen zu einer Religion oder Konfession ist rechtlich erfafsbar. Eine Beschränkung der Bekenntnisfreiheit kann entweder direkt stattfinden, indem bestimmte Religionen oder Konfessionen verboten werden, oder indirekt, indem die Angehörigen derselben in bürgerlicher oder politischer Beziehung eine rechtlich schlechtere Stellung erhalten.

Im Mittelalter war jeder Abfall vom katholischen Glauben ein Verbrechen und als solches nicht nur mit kirchlichen, sondern auch mit bürgerlichen Strafen bedroht[2]. Die Reformation bewirkte zwar, dafs neben der katholischen Religion auch die Augsburger Konfession eine rechtlich gesicherte Stellung innerhalb des Reiches erhielt. Aber sie führte noch nicht zur Anerkennung der individuellen Religionsfreiheit. Sowohl der sogenannte Augsburger Religionsfriede[3], als der Westfälische Friede[4] betrachteten es als ein Recht der Landesherren, die konfessionellen Verhältnisse innerhalb ihrer Territorien nach ihrem Ermessen zu gestalten. Dem einzelnen Unterthanen blieb, wenn er sich durch die konfessionellen Einrichtungen des Landesherrn in seinem Gewissen beschwert fühlte, lediglich das Recht der Auswanderung[5]. Nur sehr geringe Beschränkungen waren dem sogenannten landesherrlichen Reformationsrecht durch den Westfälischen Frieden gezogen[6]. Auch diese galten lediglich gegenüber den anerkannten Religions-

---

[21] Bayr. G., Heimat, Verehelichung und Aufenthalt betr., vom 16. April 1868 Art. 32—42, Abänderungsgesetze vom 23. Febr. 1872 Art. 5—8, 21. April 1884 und 17. März 1892.

[1] Wilda, Erörterungen und Betrachtungen über Gewissensfreiheit, Zeitschrift für deutsches Recht Bd. XI S. 160 ff.; Ders., Die preufsischen Gesetze über Glaubens- und Religionsfreiheit, ebenda S. 266 ff.; Risch, Art. „Bekenntnisfreiheit“ im Staatswörterbuch Bd. I S. 767 ff.; Hinschius, Art. „Gewissensfreiheit“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 603 ff.; H. Fürstenau, Das Grundrecht der Religionsfreiheit, Leipzig 1891; L. R. v. Salis, Die Religionsfreiheit in der Praxis, Bern 1892.

[2] S. Sp. B. II Art. 13 § 7, Constitutio in basilica beati Petri von 1220 c. 5 u. 6, Reichsgesetze von 1231, 1232, 1238, 1312 (Mon. Germ. Leg. T. II p. 243, 284, 287, 326, 535).

[3] R. A. von 1555 §§ 15 u. 16.

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 30.

[5] R. A. von 1555 § 24, Instr. pac. Osnabr. Art. V § 36.

[6] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 31—36.

parteien. Andere Bekenntnisse als das katholische und Augsburgische sollten im Reiche überhaupt nicht zugelassen werden[7]. Nur die Juden erfreuten sich einer Duldung, die sie aber mit grofsen Lasten und Beschränkungen ihrer Rechtsfähigkeit erkaufen mufsten.

Erst im achtzehnten Jahrhundert kamen in Deutschland die Grundsätze der Toleranz zur Geltung. Trotz der Bestimmungen des Westfälischen Friedens legten sich die Landesherren die Befugnis bei, auch andere Bekenntnisse als das katholische und Augsburgische in ihren Territorien zuzulassen. Namentlich ging der preufsische Staat in den Grundsätzen religiöser Duldung voran. Nach der Erwerbung bedeutender katholischer Gebietsteile durch die Eroberung Schlesiens und die polnischen Teilungen blieb in denselben die katholische Kirche nicht nur in dem bisherigen Umfange bestehen, sondern ihre Angehörigen wurden auch den Protestanten in allen Beziehungen gleichgestellt. Dieselbe Duldung gewährte man den kleineren christlichen Religionsgesellschaften, welche sich neben den anerkannten Hauptkirchen gebildet hatten. Das Religionsedikt von 1788 und das Allgemeine Landrecht proklamierten den Grundsatz der Glaubens- und Gewissensfreiheit und, so weit nicht besondere Gesetze etwas anderes bestimmten, die Gleichberechtigung der Angehörigen aller Konfessionen in bürgerlicher Beziehung[8]. Unter der Regierung Josephs II. folgte auch Österreich auf kurze Zeit dem preufsischen Beispiele.

Durch den Reichsdeputationshauptschlufs von 1803 entstand in Deutschland eine gröfsere Zahl von Territorien mit konfessionell gemischter Bevölkerung. Indem das genannte Reichsgesetz bestimmte, dafs in den säkularisierten Ländern die bisherige Religionsübung geschützt werden sollte[9], zog es dem Reformationsrecht der Landesherren weitere Schranken. In der Rheinbundszeit wurde dasselbe noch mehr eingeengt, indem die dem Rheinbund beitretenden Fürsten in den Accessionsurkunden vielfach die Verpflichtung übernahmen, der katholischen Kirche eine gleichberechtigte Stellung mit der protestantischen einzuräumen und die Angehörigen beider Kirchen in gleicher Weise zum Genufs der bürgerlichen Rechte zuzulassen.

Es war daher wesentlich nur eine Bestätigung der inzwischen entstandenen Rechtszustände, wenn Art. 16 der deutschen Bundesakte den Grundsatz aufstellte, dafs die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien keinen Unterschied im Genufs der bürgerlichen und politischen Rechte begründe. Christliche

---

[7] R. A. von 1555 § 17, Instr. pac. Osnabr. Art. VII §§ 1 u. 2.

[8] Edikt, betr. die Religionsverfassung in den preufsischen Staaten, vom 9. Juli 1788 (Nov. Corp. Bd. VIII S. 2175 ff. A. L. R. Teil II Tit. 11 §§ 1 bis 6. Vgl. Rieker, Die rechtliche Stellung der evangelischen Kirche Deutschlands, Leipzig 1893, S. 311 ff.

[9] R. D. H. S. § 63.

Religionsparteien im Sinne der B. A. waren die anerkannten drei Hauptkirchen des Reiches, die katholische, lutherische und reformierte. Dagegen bezogen sich die Bestimmungen derselben weder auf die kleineren christlichen Religionsgemeinschaften, noch auf die Bekenner des jüdischen Glaubens. Auf demselben Standpunkte blieben die vor dem Jahre 1848 erlassenen Verfassungen der Einzelstaaten stehen. Sie sprachen zwar für alle Staatsangehörigen den Grundsatz der Gewissensfreiheit aus und beseitigten damit die in Bezug auf gewisse Konfessionen bestehenden Verbote. Dagegen gestanden sie den Vollgenuſs der bürgerlichen und politischen Rechte nur den drei anerkannten christlichen Religionsparteien zu[10]. Nur ausnahmsweise waren denselben die Anhänger der kleinen christlichen Religionsgemeinschaften gleichgestellt[11]. Die Juden dagegen befanden sich in allen deutschen Staaten in einer rechtlich schlechteren Lage[12].

Erst seit dem Jahre 1848 ist der Grundsatz der Gleichberechtigung für alle Konfessionen durchgeführt worden. Nachdem er in den meisten deutschen Staaten schon durch landesgesetzliche Bestimmungen anerkannt war[13], hat ihn ein besonderes Reichsgesetz zu einem gemeinrechtlichen erhoben[14].

Es besteht demnach im Deutschen Reiche völlige Bekenntnisfreiheit. Jeder Reichsangehörige hat das Recht, sich zu irgend einem Glauben zu bekennen und irgend einer Religionsgemeinschaft anzuschlieſsen. Er darf wegen seines religiösen Bekenntnisses weder ausgewiesen noch bestraft, noch einer Beschränkung seiner bürgerlichen oder politischen Rechte unterworfen

---

[10] Bayr. Verf. Tit. IV § 9 Beil. II, Rel. Ed. § 1, Ausdehnung der Bestimmung auf die griechischen Glaubensgenossen durch Verf. G. vom 1. Juli 1834, Sächs. Verf. §§ 32, 33, Württ. Verf. § 27, Bad. Verf. §§ 9, 18, 19, Hess. Verf. §§ 20—22, S.-Mein. G. G. § 12, S.-Alt. G. G. § 42, Braunschw. N. L. O. §§ 25, 29.

[11] So in Preuſsen nach den Bestimmungen des A. L. R., welche durch Patent vom 30. März 1847 von neuem eingeschärft wurden.

[12] Auch in Preuſsen, wo ihnen trotz der sonst wesentlich gleichberechtigten Stellung wenigstens die Fähigkeit zur Bekleidung gewisser Ämter entzogen war. Ed. vom 11. März 1812, G. vom 23. Juli 1847.

[13] Preuſs. Verf. Art. 12, Sächs. Verf. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. II, Württ. G. vom 31. Dez. 1861, betr. die Unabhängigkeitsstellung der staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, Bad. G., die Aufhebung der Beschränkung staatsbürgerlicher Rechte aus Rücksicht der Konfession betr., vom 17. Febr. 1849, Hess. G., die religiöse Freiheit betr., vom 2. Aug. 1848, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 33 u 34, Braunschw. G., die Aufhebung der aus dem Glaubensbekenntnis entspringenden Rechtsungleichheit betr., vom 23. Mai 1848, Old. St. G. G. Art. 32, 33, Schw.-Rud. G. vom 17. Jan. 1868, die Unabhängigkeit des Genusses und der Ausübung der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis betr., Reuſs j. L. Verf. G. vom 19. Juli 1867, Wald. Verf. § 40, Brem. Verf. § 12.

[14] R. G., betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, vom 3. Juli 1869, ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2, auf Bayern durch R. G. vom 22. April 1871 § 2. In Elsaſs-Lothringen ist dasselbe nicht eingeführt worden.

werden. In konsequenter Durchführung des Grundsatzes der Glaubens- und Gewissensfreiheit mufs aber der Einzelne auch für befugt erachtet werden, gar keiner Religionsgemeinschaft anzugehören, also aus derjenigen, deren Glied er bisher war, auszutreten, ohne sich einer andern anzuschliefsen[15]. Für Ausländer gelten dieselben Grundsätze, natürlich vorbehaltlich des Rechtes der Regierungen, dieselben aus Gründen der öffentlichen Sicherheit auszuweisen[16]. Ihre einzige Schranke findet die Bekenntnisfreiheit in den bürgerlichen Pflichten, welchen sich niemand unter Berufung auf das Glaubensbekenntnis entziehen darf[17].

## § 221.

Als ein Ausflufs des Grundsatzes, dafs die geistige Bewegung frei sein soll, erscheint auch die Prefsfreiheit[1]. Die Entwicklung des Prefsrechtes hat zwei Stadien durchlaufen. In älterer Zeit, und zwar in Deutschland bis zur Mitte des gegenwärtigen Jahrhunderts, herrschte das sogenannte Prohibitiv- oder Präventivsystem. Dasselbe suchte jede rechtswidrige oder sicherheitsgefährliche Handlung der Presse dadurch zu verhindern, dafs es die Verbreitung der Prefserzeugnisse an eine vorherige obrigkeitliche Prüfung und Bewilligung knüpfte (Censur). An seine Stelle ist in neuerer Zeit das Repressivsystem (Prefsfreiheit) getreten, welches die Herstellung und Verbreitung der Prefserzeugnisse von keinerlei Genehmigung abhängig macht, die durch die Presse begangenen verbotenen Handlungen dagegen einer nachträglichen Bestrafung unterwirft[2].

Die Notwendigkeit, die Verhältnisse der Presse rechtlich zu ordnen, entstand mit Erfindung der Buchdruckerkunst. Die Einführung der Censur erfolgte zunächst auf Anordnung der Päpste (Alexander VI., Leo X.). Auch in Deutschland wurde dieselbe ursprünglich von den kirchlichen Organen gehandhabt. Seit dem sechzehnten Jahrhundert beschäftigte sich die Reichsgesetzgebung mit dem Gegenstande. Sie bestimmte, dafs auf den Drucksachen Name und Wohnort des Druckers angegeben werden müfste, und

---

15 Vgl. A. B. Schmidt, Der Austritt aus der Kirche, Leipzig 1893, S. 8 ff. In einzelnen Staaten ist der Grundsatz ausdrücklich ausgesprochen worden; in Bezug auf andere besteht Streit. And. Ansicht hinsichtlich dieser namentlich Rieker a. a. O. S. 385 ff.

16 Vgl. § 215 S. 718.

17 Preufs. Verf. Art. 12, Sächs. Verf. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. II, Hess. G. vom 2. Aug. 1848, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 34, Braunschw. N. L. O. § 29, Old. St. G. G. Art. 33, Schw.-Rud. G. vom 17. Jan. 1868, Reufs j. L. Verf. G. vom 19. Juli 1867, Wald. Verf. § 40, Brem. Verf. § 12.

1 Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I S. 172 ff. und die daselbst § 53 N. 1 angeführte Litteratur.

2 Auch L. v. Stein, der früher noch einen Unterschied zwischen Prohibitiv- und Präventivsystem machte (Verwaltungslehre Teil VI S. 44 ff.), unterscheidet jetzt nur noch Prohibitiv- und Repressivsystem (Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl. Bd. II S. 213).

dafs die landesherrliche Obrigkeit alle Prefserzeugnisse zu überwachen und nötigenfalls zu verbieten habe. Um die Durchführung dieser Mafsregeln zu erleichtern, wurde festgesetzt, dafs Druckereien nur in Residenz-, Universitäts- und ansehnlichen Reichsstädten zugelassen werden sollten. Zur Überwachung des Prefswesens im Reiche bestand ein kaiserliches Bücherkommissariat zu Frankfurt am Main. Trotz dieser Bestimmungen wurde die Censur nicht überall sofort in Anwendung gebracht, sondern erst sehr allmählich im Laufe des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts, oft auf Grund von Verträgen mit einzelnen Druckern, durchgeführt. Im achtzehnten Jahrhundert bestand sie fast in allen deutschen Territorien, doch kam vereinzelt auch völlige Freiheit der Presse vor.

Art. 18 der deutschen Bundesakte sicherte eine einheitliche Gesetzgebung über die Presse zu, welche auf dem Prinzip der Prefsfreiheit beruhen sollte. Denselben Grundsatz brachten die in dieser Zeit erlassenen Verfassungen und Gesetze der einzelnen Staaten zur Durchführung. Das Bundesprefsgesetz vom 20. September 1819[3] führte jedoch für alle Zeitungen, Zeitschriften und Bücher bis zu zwanzig Bogen die Censur wieder ein, eine Mafsregel, welcher die entgegenstehenden Gesetze der Einzelstaaten weichen mufsten[4]. Der B. B. vom 3. März 1848[5] stellte die Prefsfreiheit wieder her, welche von nun an definitive Geltung in Deutschland behielt. Die Verhältnisse der Presse wurden durch landesgesetzliche Bestimmungen geregelt[6]. Neue bundesrechtliche Vorschriften versuchte der B. B. vom 6. Juli 1854 aufzustellen[7], dessen Einführung jedoch in sehr vielen Bundesstaaten, namentlich in allen gröfseren (Osterreich, Preufsen, Bayern) unterblieb. Die aus dieser Zeit stammenden Landesgesetze und der erwähnte B. B. standen allerdings insofern auf dem Standpunkte der Prefsfreiheit, als sie die Prefserzeugnisse keinerlei vorgängigen Censur unterwarfen, nichtsdestoweniger wurden durch sie zahlreiche Beschränkungen der Presse aufrechterhalten. Zu denselben gehörten namentlich die für die Ausübung von Prefsgewerben erforderlichen Konzessionen, die Konzessionsentziehungen auf administrativem Wege und die Kautionsbestellungen bei der Herausgabe von Zeitungen.

Nach Auflösung des deutschen Bundes wurden viele dieser Beschränkungen beseitigt, zum Teil auf dem Wege der Landesgesetzgebung, zum Teil durch die Reichs-Gewerbeordnung vom

[3] B. B. vom 20. Sept. 1819 (G. v. Meyer a. a. O. Bd. II S. 97 ff.). Dem ursprünglich nur auf 5 Jahre erlassenen Gesetze wurde definitive Geltung beigelegt durch B. B. vom 16. Aug. 1824 (a. a. O. S. 157 ff.).

[4] H. A. Zachariä Bd. I § 88 S. 455 N. 11.

[5] G. v. Meyer a. a. S. 460 ff.

[6] Von Bedeutung sind namentlich die bayrischen Gesetze vom 5. Juni 1848 und 17. März 1850 und das preufsische vom 12. Mai 1851.

[7] G. v. Meyer a. a. O. S. 601 ff.

21. Juni 1869. In vollem Umfange sind jedoch die Grundsätze der Prefsfreiheit erst durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874[8] zur Geltung gelangt. Nach den Bestimmungen desselben haben sowohl Reichsangehörige als Ausländer das Recht, Prefsgewerbe zu betreiben, Prefserzeugnisse herauszugeben und zu verbreiten. Sie unterliegen dabei nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das Reichsprefsgesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind[9].

### 4. Unverletzlichkeit des Vermögens.

### § 222.

Die neueren Verfassungen sprechen in der Regel den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums aus[1]. Dieser hat im deutschen Rechte von jeher Geltung gehabt; die Erwähnung desselben in den modernen Verfassungen enthält daher nur die Anerkennunng eines seit Jahrhunderten bestehenden Rechtsprinzips. Die Bedeutung desselben ist jedoch nicht die, dafs Eigentum oder sonstige Vermögensrechte einem Privaten überhaupt nicht entzogen werden dürfen. Nur der Gesamtbestand des Vermögens soll unverändert erhalten werden. Wenn der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben gewisser Gegenstände oder Berechtigungen bedarf, welche sich im Vermögen von Privatpersonen befinden, so ist er befugt, diese durch einen Verwaltungsakt an sich zu ziehen, allerdings unter der Verpflichtung, dem dadurch betroffenen Privaten volle und regelmäfsig auch vorgängige Entschädigung zu gewähren. Der Anspruch des Einzelnen geht also lediglich dahin, dafs ihm Vermögensobjekte und Vermögensrechte nur unter Wahrung der vorgeschriebenen Formen und gegen Ersatz des Wertes entzogen werden.

Bei gesetzgeberischen Eingriffen in bestehende Rechte kann die Notwendigkeit der Gewährung einer Entschädigung nicht als Grundsatz des geltenden Rechtes[2], sondern nur als eine Forde-

---

[8] In Elsafs-Lothringen ist dasselbe als Reichsgesetz nicht eingeführt worden (R. Pr. G. § 31), dagegen gelten die Bestimmungen desselben mit einigen Modifikationen als landesrechtliche Vorschriften (els.-lothr. G. über die Presse vom 8. Aug. 1898). Die Einführung des Reichsprefsgesetzes in Helgoland ist erfolgt durch V. vom 22. März 1891 Art. I.

[9] R. Pr. G. § 1.

[1] Preufs. Verf. Art. 9, Bayr. Verf. Tit. IV § 8, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 49, Braunschw. N. L. O. §§ 32, 33, Old. St. G. G. Art. 60, Reufs ä. L. Verf. § 30, Wald. Verf. § 34, Brem Verf. § 19.

[2] Dies geschieht in einigen älteren Erkenntnissen des Reichsgerichtes (Entscheidungen in Civilsachen Bd. XII S. 3, XVI S. 161). Anders in einer späteren Entscheidung (in Seufferts Archiv Bd. XLVI, N. F. Bd. XVI Nr. 164 S. 257 ff.). Vgl. gegen die ältere Ansicht: G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte S. 16 ff.; Anschütz im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 12 ff.; Rehm in v. Stengels Wörterb. des Verw. R. Erg. Bd. III S. 97. Gierke, deutsch. Priv. R. Bd. I S. 195, 196 nimmt eine Vermutung für die Absicht des Gesetzgebers an, Entschädigung zu gewähren.

rung der Gesetzgebungspolitik aufgestellt werden und auch nur in dem Falle, dafs mit dem betreffenden Rechte ein erweisliches vermögensrechtliches Interesse verbunden ist.

Nun kann jemand aber auch, abgesehen von den Fällen, wo es sich um Entziehung von Vermögensrechten oder Vermögensobjekten handelt, durch obrigkeitliche Mafsregeln Schädigung in seinen Vermögensverhältnissen erfahren. Namentlich ist dies durch polizeiliche Anordnungen möglich, welche den Einzelnen in Ausübung seiner Privatrechte beschränken. Für derartige Eingriffe in die Vermögensverhältnisse hat der Staat keinerlei Entschädigung zu prästieren; der Einzelne mufs dieselben als Ausflüsse der staatlichen Herrschaftsgewalt über sich ergehen lassen. Er hat nur insoweit einen Anspruch auf Schadloshaltung, als ihm ein solcher durch besondere Rechtsvorschriften beigelegt ist[3].

## IV. Recht der Beschwerde und Petition[1].

### § 223.

1. Das Recht der Beschwerde ist die Befugnis, sich an die höheren Staatsorgane zu wenden, um Abhülfe gegenüber den Verfügungen der niederen Organe zu erlangen, durch welche man

---

[3] E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 254 u. 255, 785 N. 3; Leuthold, Annalen des Deutschen Reiches 1884 S. 365; Jellinek, Subjektive Rechte S. 320; G. Meyer a. a. O. S. 20; Rehm a. a. O. S. 98 ff.; namentlich aber Anschütz, der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäfsige Handhabung der Staatsgewalt im Verwaltungsarchiv Bd. V S. 1 ff.; ferner ein Erkenntnis der Jenaer Juristenfakultät, abgedruckt in Seufferts Archiv, N. F. Bd. VII S. 312 ff. und bei Reger Bd. III S. 98 ff.; Entscheidungen des Reichsgerichtes in Civilsachen Bd. XXVI S. 337 ff., XXXV S. 150. Auch Entscheidungen Bd. XLI S. 142 ff., 191 ff. wird eine Entschädigungspflicht nur für den Fall der Entziehung des Eigentums und der Aufhebung von Privatrechten behauptet. Im übrigen vgl. über die Rechtsprechung O. Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin 1887, S. 808 N. 1. — Dagegen behaupten Dernburg, Pandekten § 72, Regelsberger, Pandekten § 113 Nr. VII und namentlich O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 345 ff. eine öffentlichrechtliche Entschädigungspflicht des Staates in allen Fällen, wo jemand ein besonderes Opfer zu bringen hat, unter Berufung auf Gewohnheitsrecht. Ein solches ist aber in keiner Weise nachgewiesen, namentlich auch nicht durch die von O. Mayer a. a. O. S. 349 N. 6 angeführten oberstrichterlichen Erkenntnisse, welche den von ihm behaupteten Grundsatz zum Teil gar nicht aussprechen. Übrigens scheidet O. Mayer a. a. O. S. 351 Polizeimafsregeln, also gerade die praktisch wichtigste Gruppe behördlicher Verfügungen von denjenigen Verwaltungsakten, für welche Entschädiguug zu leisten ist, ausdrücklich aus.

[1] R. v. Mohl, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in konstitutionellen Staaten, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. I S. 222 ff.; Poezl, Art. „Beschwerde“ im Staatswörterbuch Bd. II S. 89 ff., Art. „Petition“ ebenda Bd. VIII S. 87 ff.; E. Meier, Art. „Petitionsrecht“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 40 ff.

sich in seinen Rechten oder Interessen beeinträchtigt glaubt. Dieses Beschwerderecht ist eine notwendige Konsequenz der Über- und Unterordnung, welche in Bezug auf die staatlichen Organe besteht. Die ausdrückliche Erwähnung desselben in den Verfassungen[2] enthält daher nur die Anerkennung eines selbstverständlichen Grundsatzes.

Wer sich durch eine gerichtliche Verfügung beschwert glaubt, hat dies mit den prozessualischen Rechtsmitteln (Beschwerde, Berufung, Revision) im Instanzenzuge der Gerichte geltend zu machen. Die Entscheidung des obersten Gerichtshofes ist definitiv, und es giebt dagegen kein weiteres Rechtsmittel. Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden konnten früher nur im Instanzenzuge der Verwaltung geltend gemacht werden, sie gingen in letzter Instanz an den Landesherrn. Gegenüber den Entscheidungen der obersten Verwaltungsorgane wurde oft noch eine weitere Beschwerde an den Landtag gegeben, welche sich jedoch thatsächlich in der Regel als wirkungslos erwies. Durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind auch für die Erledigung eines Teiles dieser Beschwerden unabhängige Organe mit endgültigem Entscheidungsrecht hergestellt worden[3].

2. Petitionsrecht ist das Recht, Bitten aller Art bei den Staatsorganen (Monarch, Landtag, Behörden) anzubringen. Diese Bitten können ebenfalls auf Abhülfe von Übelständen innerhalb des geltenden Rechtes gerichtet sein, sie können aber auch den Erlaſs neuer gesetzgeberischer Akte bezwecken. Viele Verfassungen gewähren das Petitionsrecht ausdrücklich[4] und beschränken es lediglich insofern, als sie Petitionen unter einem Gesamtnamen nur Behörden und Korporationen gestatten[5]. Aber auch in denjenigen Staaten, deren Verfassungen dasselbe nicht erwähnen, besteht es in unbestrittener Übung[6]. Nicht minder können an die Reichsorgane Petitionen gerichtet werden, wenn dies auch nur hinsichtlich des Reichstages in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen ist[7].

Dem Beschwerde- und Petitionsrecht des Einzelnen entspricht die Pflicht der genannten Organe zur Annahme und Erledigung

---

[2] Sächs. Verf. Art. 36, Württ. Verf. Art. 36—38, S.-Alt. G. G. §§ 65 u. 66, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 48, Braunschw. N. L. O. § 38, Old. St. G. G. Art. 47, Reuſs j. L. G. vom 20. Juni 1856 § 22, Reuſs ä. L. Verf. § 27, Wald. Verf. § 33, Brem. Verf. § 14.

[3] Vgl. § 182 S. 599 ff.

[4] Preuſs. Verf. Art. 32, Sächs. Verf. Art. 36, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 48, Old. St. G. G. Art. 47, Reuſs j. L. G. vom 20. Juni 1856 § 24, Wald. Verf. § 33, Brem. Verf. § 14.

[5] Preuſs. Verf. Art. 32, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 48. Über das Petitionsrecht der Gemeindevertretungen vgl. Entscheidungen des preuſsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XIII S. 98 ff.

[6] Art. 81 der hess. Verf., welcher das Petitionsrecht hinsichtlich allgemeiner Interessen ausschlieſslich den Ständen vorbehielt, ist durch G. vom 16. März 1848 aufgehoben worden.

[7] R. Verf. Art. 23.

der Beschwerden und Petitionen. Der Beschwerdeführer oder Bittsteller hat ihnen gegenüber einen Anspruch auf Vornahme bestimmter Handlungen, welcher dem Anspruch auf Rechtsschutz analog ist[8].

Das Recht der Petition und Beschwerde steht im allgemeinen sowohl Ausländern als Inländern zu. In denjenigen deutschen Staaten, in welchen dasselbe den Staatsangehörigen ausschliefslich vorbehalten ist, kann es kraft Art. 3 der R. Verf. jedenfalls auch von den Angehörigen anderer deutschen Staaten in Anspruch genommen werden[9].

## Zweites Kapitel.

## Die Pflichten.

### § 224.

Dem Rechte des Staates auf Beherrschung entspricht die Pflicht der Unterthanen zum Gehorsam. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich alle einzelnen Verpflichtungen der Unterthanen zusammenfassen[1]. In bundesstaatlichen Verhältnissen besteht die

---

[8] Jellinek a. a. O. S. 123 ff.

[9] Praktische Bedeutung hat die Frage namentlich für Bayern hinsichtlich der sogenannten Verfassungsbeschwerde (Verf. Tit. VII § 21). Anderer Ansicht: Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 371 ff., weil Art. 3 die Einräumung politischer Rechte an die Angehörigen anderer deutscher Staaten nicht verfüge. Das Beschwerderecht ist aber nicht den politischen, sondern den bürgerlichen Rechten zuzuzählen.

[1] Im mittelalterlichen Staat lag den Unterthanen die Pflicht zur Treue ob, d. h. die Pflicht, das Interesse des Herrschers nach bestem Wissen und Vermögen zu fördern; die Treupflicht hatte einen durchaus subjektiven Charakter. An die Stelle derselben ist im modernen Staat die objektive Pflicht des Gehorsams getreten (V. Ehrenberg, Kommendation und Huldigung nach fränkischem Recht, Weimar 1877, S. 1 ff.). — Auch für das heutige Recht wird neben der Gehorsamspflicht von vielen Schriftstellern noch eine besondere Pflicht der Treue angenommen, d. h. die Pflicht, gewisse Handlungen zu unterlassen, welche auf eine Beschädigung des Staates abzielen. Als Verletzung der Treupflicht erscheint ihnen namentlich die Begehung von Hochverrat und Landesverrat (Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 15 S. 126 ff., in Marquardsens Handbuch S. 32; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 141 S. 354 ff.; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 144 ff.; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 294, 298, in Marquardsens Handbuch S. 41; Vogel, Bayrisches Staatsrecht S. 48; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes S. 145; Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 357; Leoni, Öffentl. Recht von Elsafs-Lothringen Bd. I S. 31; v. Stengel, Preufs. Staatsr. S. 59; Zorn, Staatsr. Bd. I S. 375; Gaupp in Marquardsens Handb. S. 18; Wielandt in Marquardsens Handb. S. 10. — Aber die Unterlassung dieser Handlungen ist ebenfalls weiter nichts als ein Gehorsam gegenüber gewissen Verboten des Staates. Übereinstimmend: Ehrenberg in der Deutschen Rundschau Bd. X Heft 7 S. 51; Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes Bd. II S. 634 und in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1082; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 240,

Gehorsampflicht sowohl gegenüber dem Bunde als gegenüber den Einzelstaaten, in Deutschland also sowohl gegenüber dem Reiche als gegenüber den Ländern. Auch die Kommunalverbände haben Anspruch auf Gehorsam, soweit ihnen die Ausübung obrigkeitlicher Funktionen übertragen ist.

Der Gehorsam äufsert sich:

1. als Gehorsam gegenüber den Gesetzen. Zu diesem sind sowohl Inländer als Ausländer verpflichtet, letztere jedoch, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nur insoweit, als sie sich auf dem Staatsgebiete aufhalten. Dagegen bleiben die Inländer auch während ihres Aufenthaltes im Auslande in umfassender Weise der inländischen Gesetzgebung unterworfen[2];

2. als Gehorsam gegenüber den Verfügungen der Behörden, und zwar:

a) der Gerichte. Zu diesem sind nicht blofs Inländer, sondern auch Ausländer verpflichtet, sofern für sie ein allgemeiner oder specieller Gerichtsstand begründet ist. Der Besitz von Grundstücken hat die Gerichtspflichtigkeit nur für solche Klagen zur Folge, welche auf diesen Grundbesitz Bezug haben[3]. — Die Verpflichtung zum Gehorsam ist gegenüber den endgültigen Entscheidungen der Gerichte eine unbedingte, da dieselben, auch wenn sie materiell unrichtig sind, formelles Recht repräsentieren;

b) der Verwaltungsorgane. Zum Gehorsam gegenüber den Verwaltungsbehörden sind alle Personen verpflichtet, welche mit denselben in Berührung kommen, einerlei ob Inländer oder Ausländer. Dieser Gehorsam ist jedoch kein unbedingter, er besteht nur soweit, als die Verwaltungsverfügungen der Verfassung und den Gesetzen entsprechen (verfassungsmäfsiger Gehorsam)[4]. Nach der früheren Gesetzgebung war der blofse Ungehorsam (passiver Widerstand) gegen unberechtigte Verfügungen straflos, während das thatsächliche Entgegentreten (aktiver Widerstand) gegenüber einem Beamten als strafbare Handlung angesehen wurde[5]. Nach dem R. St. G. B. ist dagegen auch thätlicher Widerstand gegen einen Beamten nur dann strafbar wenn sich derselbe

---

Allgemeine Staatslehre S. 76; Jellinek a. a. O. S. 98, 187; im wesentlichen auch v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechtes Bd. I S. 181 N. 8 und O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 105, 106.

[2] R. St. G. B. § 4 und zahlreiche andere Gesetze.

[3] R. C. Pr. O. §§ 24—26.

[4] Litteratur über diese Frage bei R. v. Mohl, Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften Bd. I S. 320 ff., und Gierke, Johannes Althusius S. 307 ff. Vgl. aufserdem Reyscher in den hannoverschen Verfassungsfragen, Zeitschrift für deutsches Recht Bd. II S. 134 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. I S. 330 ff.; Bluntschli, Gehorsam und Widerstand, Staatswörterbuch Bd. IV S. 80 ff.; H. A. Zachariä, Gehorsam und Widerstand, Staatslexikon, 3. Aufl. Bd. VI S. 209 ff.

[5] H. A. Zachariä Bd. I § 91 S. 47 und im Staatslexikon; Zöpfl, Bd. II § 283 S. 6; v. Rönne, Preufs. Staatsrecht Bd. II § 148 S. 213 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 69; Stahl, Philosophie des Rechtes Bd. II Abt. 2 §§ 150 u. 151; v. Gerber § 62 S. 209 N. 4.

in der rechtmäfsigen Ausübung seines Amtes befunden hat[6]. Ob dies der Fall war, darüber mufs in dem eingeleiteten Strafprozefs durch richterliches Urteil entschieden werden.

In den Territorien des Deutschen Reiches erhielten die Unterthanenpflichten eine besondere Bekräftigung durch den Huldigungseid (homagium plenum s. universale). Derselbe wurde beim Regierungsantritt des Landesherrn von allen Unterthanen geleistet, aufserdem von den in den Staatsverband eintretenden Personen bei erfolgter Aufnahme oder Niederlassung und von den im Staate geborenen bei erlangter Volljährigkeit. Einen ähnlichen Eid forderte man häufig auch von solchen Personen, welche innerhalb des betreffenden Territoriums mit Grundbesitz angesessen waren (sogenanntes homagium minus plenum s. particulare). Von den neueren Verfassungen haben einige diese Eide beibehalten und in dieselben nur einen auf Beobachtung der Staatsverfassung bezüglichen Passus eingeschoben[7], andere dagegen die Beeidigung auf die Staatsbeamten und Landtagsmitglieder beschränkt[8]. Eine rechtliche Bedeutung besitzen die angeführten Eide nicht, sie begründen keine neuen Pflichten, sondern enthalten nur eine feierliche Bekräftigung der bereits vorhandenen.

## § 225.

Als besondere Ausflüsse der allgemeinen Gehorsamspflicht erscheinen gewisse Leistungen, welche den einzelnen Mitgliedern des Staates für die Zwecke desselben obliegen[1]. Diese Leistungen sind teils Dienstleistungen, teils Sachleistungen.

---

[6] R. St. G. B. § 113; John in v. Holtzendorffs Handb. des deutschen Strafrechtes Bd. III § 29 S. 115 ff.; K. Hiller, Die Rechtmäfsigkeit der Amtsausübung im Begriff des Verbrechens der Widersetzlichkeit, Würzburg 1873; E. Loening, Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten, Frankfurt a. M. 1879, S. 119 ff.; Freund im Archiv für öffentliches Recht Bd. I S. 126 ff.; O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. I S. 359; Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. II S. 411 ff.

[7] Bayr. Verf. Tit. X § 3, Sächs. Verf. § 139, Württ. Verf. § 20, Bad. G., die Beeidigung auf die Verf. betr., vom 7. Juni 1848, Hess. Verf. Art. 108, S.-Alt. G. G. § 73, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 28, Braunschw. N. L. O. § 26, Brem. Verf. § 2. Vgl. F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1024 ff.

[8] Preufs. Verf. Art 108. Eine allgemeine Huldigung beim Regierungsantritt hat in Preufsen seit Erlafs der Verfassung nicht mehr stattgefunden. Dagegen erhielt sich der Homagialeid als Voraussetzung für die Erwerbung von Ritter- und anderen Gütern und für die Ausübung von Provinzial-, Kommunal- und kreisständischen Rechten, bis er durch G. vom 28. Mai 1874 beseitigt wurde.

[1] Gegenüber den Äufserungen Labands, Staatsrecht Bd. I S. 125 N. 2 will ich nicht unterlassen zu bemerken, dafs ich in den nachfolgenden Ausführungen nicht beabsichtige, eine vollständige Klassifikation der Unterthanenpflichten zu geben, sondern nur die wichtigsten derselben besonders hervorzuheben.

Die Dienstleistungen bestehen in:

1. der Pflicht zur Übernahme gewisser Ämter, namentlich der Ämter der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverwaltung, sowie zur Leistung des Schöffen- und Geschworenendienstes[2]. Zur Übernahme der ersteren Ämter sind lediglich Gemeindeangehörige bezw. Gemeindebürger, Kreis- und Provinzialangehörige verpflichtet. Die Last ruht also, da der Besitz von Staats- oder wenigstens Reichsangehörigkeit die Voraussetzung für Erwerb der kommunalen Angehörigkeit ist, nur auf Staats- bezw. Reichsangehörigen. Ebenso ist die Pflicht zum Schöffen- und Geschworenendienst nach dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz an die Eigenschaft als Reichsangehöriger geknüpft[3];

2. der Pflicht zur Leistung von Gemeindediensten niederer Art. Soweit derartige Gemeindedienste in der betreffenden Gemeinde überhaupt auferlegt werden, sind dazu in der Regel alle Ortsbewohner verpflichtet. Die Dienste können meist auch durch Stellvertreter geleistet und häufig durch Geldzahlungen abgekauft werden. Gewisse Kategorieen von Personen, namentlich Beamte, pflegen von der Leistung derselben befreit zu sein;

3. der Wehrpflicht. Eine Verpflichtung zum Heeresdienst für die einzelnen Landesangehörigen begann, als an die Stelle der Werbung die Aushebung und Konskription trat. Eine solche wurde zuerst in Preufsen durch die Gesetze Friedrich Wilhelms I. aus den Jahren 1733 und 1735 angeordnet; die durch diese Einrichtungen, das sogenannte Kantonsystem, begründete Wehrpflicht war aber eine sehr beschränkte und lastete nur auf den breiten Massen des Volkes. Im Anfang dieses Jahrhunderts ging man in Preufsen zu dem System der allgemeinen Wehrpflicht über, die Verpflichtung der Staatsangehörigen zur Ableistung derselben wurde durch ein specielles Gesetz geregelt[4]. Die Reichsgesetzgebung hat die Grundsätze des preufsischen Rechtes auf ganz Deutschland ausgedehnt[5].

---

[2] Vgl. § 113 S. 350 § 118 S. 372 R. G. V. G. §§ 35, 85. Der Unterschied zwischen den angeführten Ämtern und dem Schöffen- und Geschworenendienst liegt darin, dafs es sich im ersten Falle um eine dauernde Stellung und einen ganzen Kreis von Geschäften, im letzteren nur um einzelne vorübergehende Dienstleistungen handelt. Dagegen ist auf den Umstand, dafs das Ehrenamt einer Annahme bedürfe, die Dienstpflicht der Schöffen und Geschworenen dagegen einseitig auferlegt sei, den O. Mayer, Deutsch. Verw. R. Bd. II S. 210, 211 für den wesentlichen hält (ähnlich auch Loening, Deutsch. Verw. R. S. 138 N. 1), kein erhebliches Gewicht zu legen. Denn eine ausdrückliche Annahme wird, wie O. Mayer a. a. O. S. 210 selbst zugiebt, auch bei Ehrenämtern nicht erfordert, und wenn man in der thatsächlichen Leistung der Amtspflichten eine stillschweigende Annahme sieht, so kann auch in dem Erscheinen der Schöffen und Geschworenen bei der Sitzung eine stillschweigende Übernahme der Funktionen erblickt werden.

[3] R. G. V. G. §§ 31, 84.

[4] Preufs. G. über die Verpflichtung zum Kriegsdienste vom 3. Sept. 1814.

[5] R. Verf. Art. 57, 59, R. G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. Nov. 1867, ausgedehnt auf Baden durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov.

Da der Heeresdienst die volle Hingabe der Persönlichkeit an den Staat verlangt, so wird er nur von Staatsangehörigen gefordert. Die Heranziehung der Angehörigen eines fremden Staates zur Militärpflicht würde völkerrechtswidrig sein. Gestattet ist dagegen die Auferlegung der Militärpflicht auf solche im Lande sich aufhaltende Personen, welche zwar nicht die inländische Staatsangehörigkeit, aber auch keine auswärtige besitzen. Diesen Grundsätzen entsprechend sind im Deutschen Reiche für militärpflichtig erklärt worden:

a) alle Reichsangehörigen[6];

b) Personen, welche das Reichsgebiet verlassen, die Reichsangehörigkeit verloren, eine andere Staatsangehörigkeit aber nicht erworben oder wieder verloren haben, wenn sie ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland nehmen, ferner Söhne ausgewanderter und wieder in das Deutsche Reich zurückgekehrter Personen, sofern die Söhne keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben[7].

Die Wehrpflicht wird nicht den Einzelstaaten, sondern dem Reiche geleistet. Die Grundsätze über die Wehrpflicht beruhen nicht auf Landes-, sondern auf Reichsgesetzen. Die Staatsangehörigkeit zum Einzelstaate bleibt bei der Wehrpflicht völlig aufser Betracht, jeder Reichsangehörige wird in demjenigen Staate, in welchem er seinen Wohnsitz hat, zur Erfüllung derselben herangezogen. Für die Verteilung der Militärlasten auf die Einzelstaaten giebt nicht die staatsangehörige, sondern die reichsangehörige Bevölkerung den Mafsstab ab[8].

---

1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870, auf Bayern durch R. G. vom 24. Nov. 1871, auf Elsafs-Lothringen durch R. G. vom 23. Jan. 1872, R. G., betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Febr. 1888.

[6] R. Verf. Art. 57, R. G. vom 9. Nov. 1867 § 1.

[7] R. Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 11. Nach dem § 79 S. 213 N. 2 erwähnten Staatsangehörigkeitsvertrage des Norddeutschen Bundes mit den Vereinigten Staaten können demnach Norddeutsche, welche in den Vereinigten Staaten naturalisiert sind, wenn sie nach Deutschland zurückkehren und sich zwei Jahre daselbst aufgehalten haben, zur Ableistung der Militärpflicht herangezogen werden. Denn diese Personen sind zwar durch die Niederlassung im Reiche nicht wieder Deutsche geworden, sie brauchen aber auch nach Ablauf der zwei Jahre nicht mehr als Amerikaner behandelt zu werden (vgl. § 79 S. 214 N. 8). And. Ansicht: v. Martitz, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 1125 ff. infolge seiner abweichenden Auffassung über Art. 4 des erwähnten Vertrages. Übereinstimmend: Seydel, Annalen des Deutschen Reiches 1875 S. 1461 N. 3. Anders liegt die Frage für Süddeutschland (§ 79 S. 214 N. 9 und v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 225 N. 8).

[8] Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 201; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. II § 334 S. 266 ff.; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 347; Brockhaus, Das deutsche Heer S. 112 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. III S. 36 ff.; Tepelmann, Rechtliche Natur der Militärkonventionen S. 37 ff. Anderer Ansicht: Laband, der die Wehrpflicht als eine Pflicht betrachtet, welche die Angehörigen der einzelnen Staaten ihrem Landesherrn als Kontingentsherrn leisten (Staatsrecht Bd. II § 99 S. 544 ff., in Marquardsens Handbuch S. 232, im Archiv für öffentl. Recht Bd. III S. 517 ff.); ebenso H. Schulze, Lehr-

Die Wehrpflicht ist eine allgemeine; es unterliegen ihr alle Reichsangehörigen und es bleibt jede Stellvertretung bei derselben ausgeschlossen. Befreit von der Leistung des Militärdienstes sind nur: 1. die Mitglieder regierender Häuser; 2. die Mitglieder der mediatisierten, vormals reichständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht[9]; 3. die vor dem 11. August 1890 geborenen Helgoländer[10].

Die Verpflichtung zum Dienste beginnt mit demjenigen Kalenderjahre, in welchem der Wehrpflichtige das zwanzigste Lebensjahr vollendet[11]. Die Gesamtdienstzeit beträgt regelmäſsig achtzehn Jahre. Der Wehrpflichtige hat nach der Bestimmung der R. Verf. sieben Jahre im stehenden Heere, und zwar die ersten drei Jahre bei den Fahnen, die letzten vier Jahre ein der Reserve, fünf Jahre in der Landwehr ersten Aufgebots zu dienen[12]. Bis zum 31. März 1904 haben aber nur die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie drei, alle übrigen Mannschaften bloſs zwei Jahre bei den Fahnen, dafür jedoch fünf Jahre in der Reserve zu dienen. Während dieser Zeit vermindert sich die Dienstzeit der Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie bei der Landwehr ersten Aufgebots auf drei Jahre. Diese Verminderung trifft auch die Mannschaften der Fuſstruppen, der fahrenden Feldartillerie und des Trains, welche freiwillig ein drittes Jahr bei den Fahnen dienen[13]. Nach der Beendigung des Dienstes in der Landwehr ersten Aufgebots folgt der in der Landwehr zweiten Aufgebots. Dieser dauert grundsätzlich bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem der Wehrpflichtige das neununddreiſsigste Lebensjahr vollendet; jedoch beträgt er, wenn derselbe vor vollendetem zwanzigsten Lebensjahr in den Dienst eingetreten ist, höchstens sechs Jahre[14]. Junge Leute von Bildung, welche die erforderlichen Kenntnisse in vorschriftsmäſsigem Umfang dargelegt haben, sich freiwillig zum Dienste melden und sich selbst bekleiden, ausrüsten und verpflegen, brauchen nur ein Jahr bei den Fahnen zu dienen und werden nach Ablauf dieser Zeit zur Reserve beurlaubt (sogenannte Einjährigfreiwillige). Auch solche Personen, welche diese Berechtigung nicht besitzen, können, wenn

---

buch des deutschen Staatsrechtes Bd. I § 143 S. 362; Seydel, Bayr. Staatsrecht Bd. III S. 723, Kommentar, zu Art. 57 Nr. I; Hecker, Art. „Fahneneid“ in v. Stengels Wörterbuch Bd. I S. 375; Gümbel in den Annalen des Deutschen Reiches 1899 S. 147 ff. Vgl. dagegen: Meine Ausführungen in den Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 344 ff. und Mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 211 S. 77 N. 22.

[9] R. Verf. Art. 57, R. G. vom 9. Nov. 1867 § 1.

[10] R. G. vom 15. Dez. 1890 § 3.

[11] R. G. vom 9. Nov. 1867 § 6.

[12] R. Verf. Art. 59 (R. G. vom 11. Febr. 1888 Art. I).

[13] R. G. vom 3. Aug. 1893 Art. II §§ 1, 3. R. G. vom 25. März 1899 Art. II.

[14] R. Verf. Art. 59, R. G. vom 11. Febr. 1888 Art. I, II § 3.

sie die nötige moralische und körperliche Qualifikation nachweisen, schon nach vollendetem siebzehnten Lebensjahre freiwillig in den Militärdienst eintreten (sogenannte Dreijährig- bezw. Zweijährigfreiwillige)[15].

Die seemännische Bevölkerung des Reiches, einschliefslich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der kaiserlichen Marine verpflichtet[16]. Die Bestimmungen über die Dienstpflicht und Dienstzeit dieser Personen weichen in einzelnen Beziehungen von den für das Landheer geltenden ab. Reichsangehörige, welche im südwestafrikanischen Schutzgebiet ihren Wohnsitz haben, werden auf ihren Wunsch zur Ableistung der Dienstpflicht in die Schutztruppe für Südwestafrika eingestellt[17].

Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten siebzehnten bis zum vollendeten fünfundvierzigsten Lebensjahre, welche weder dem Heere noch der Marine angehören[18].

## § 226.

Die Sachleistungen, welche dem Staate von den seiner Herrschaft unterworfenen Personen prästiert werden müssen, sind:

1. die Zahlung von Steuern. Die Verpflichtung der Steuerzahlung besteht gegenüber dem Reiche, gegenüber den Einzelstaaten und gegenüber den Kommunalverbänden.

a) Für das Reich kommen — abgesehen von den Steuern der Banken, die eine ganz vereinzelte Erscheinung im Steuersystem des Reiches bilden — nur indirekte und Verkehrssteuern in Betracht. Erstere werden von jedem gezahlt, der besteuerte Gegenstände produziert, einführt oder in freien Verkehr bringt, letztere von jedem, der Rechtsgeschäfte der betreffenden Art abschliefst.

b) Den Einzelstaaten sind aufserdem noch Grund-, Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommen- und Vermögenssteuern zu entrichten. Zur Zahlung von Grundsteuer ist jeder verpflichtet, der Grundeigentum innerhalb des Staates besitzt, zur Zahlung von Gewerbesteuer jeder, der daselbst Gewerbe betreibt. Dagegen werden Einkommen- und Kapitalrentensteuer in vielen Staaten sowohl von den Staatsangehörigen, auch wenn sie aufserhalb des Staates wohnen, als von den im Staate wohnhaften oder daselbst sich aufhaltenden Ausländern erhoben. Dadurch wird leicht eine Doppelbesteuerung solcher Personen veranlafst, welche ihren Wohnsitz in einem anderen Staate als dem ihrer Staatsangehörigkeit haben. Für Reichsangehörige ist diese durch

---

[15] R. G. vom 9. Nov. 1867 §§ 10 u. 11.
[16] R. Verf. Art. 53.
[17] R. G. vom 18. Juli 1896 § 18. V. vom 30. März 1897 § 2.
[18] R. G. vom 9. Nov. 1867 § 3, R. G. vom 11. Febr. 1888 Art. II § 24.

ein besonderes Reichsgesetz beseitigt worden[1]. Nach demselben erfolgt die Besteuerung der Reichsangehörigen in demjenigen Staate, in welchem sie ihren Wohnsitz oder in Ermangelung eines solchen ihren Aufenthalt haben, bei mehrfachem Wohnsitz in ihrem Heimatsstaate, d. h. in demjenigen Staate, in welchem sie Staatsangehörigkeit besitzen. Besitzt ein Reichsangehöriger in mehreren Staaten sowohl Wohnsitz als Aufenthalt, so ist allerdings die Möglichkeit einer Doppelbesteuerung gegeben; der Reichsangehörige kann derselben aber dadurch entgehen, dafs er seine Staatsangehörigkeiten bis auf eine einzige aufgiebt. Grundbesitz, Gewerbe und das aus denselben herrührende Einkommen darf nur von demjenigen Staate besteuert werden, in welchem der Grundbesitz liegt oder das Gewerbe betrieben wird, staatliche Gehalte, Pensionen und Wartegelder nur von demjenigen Staate, welcher die Zahlung zu leisten hat. Angehörige aufserdeutscher Staaten, welche ihren Wohnsitz im Reiche haben, oder Reichsangehörige, welche im Ausland wohnen, können auch jetzt noch einer Doppelbesteuerung unterliegen.

Juristische Personen, namentlich Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gewerkschaften, Genossenschaften u. s. w.) sind, sofern sie Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben, überall verpflichtet, Grund- und Gewerbesteuern zu entrichten. In den meisten Staaten werden sie aber aufserdem auch zur Zahlung von Einkommensteuern herangezogen[2]. Für die Reichsbank und ihre Zweiganstalten ist eine derartige Besteuerung reichsgesetzlich ausgeschlossen[3].

In älterer Zeit stand den privilegierten Ständen, namentlich der Ritterschaft, eine ausgedehnte Steuerfreiheit, d. h. Freiheit von der damals allein erhobenen Grundsteuer zu. Die Ritterschaft wufste ihre Stellung auf den Landtagen zu benutzen, um ihre Steuerfreiheit auch dann zu bewahren, als infolge der veränderten Heeresverfassung die persönlichen Lehnsdienste weggefallen waren. In einzelnen Territorien gelang es allerdings, an Stelle derselben Geldzahlungen, sogenannte Lehnspferdegelder, aufzuerlegen, welche aber meistens nicht im Verhältnis zum Wert oder Einkommen des Grundbesitzes standen. Die Steuerfreiheit verband sich allmählich in der Weise mit Grund und Boden, dafs sie aus einer persönlichen Befreiung der Ritterschaft zu einem Realvorrecht der Rittergüter wurde. Durch die Steuergesetzgebung dieses Jahrhunderts sind die Steuerfreiheiten des Grundbesitzes

---

[1] R. G. wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870, ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870, auf Bayern durch R. G. vom 22. April 1871 § 2, auf Elsafs-Lothringen durch R. G. vom 14. Jan. 1872.

[2] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 253 S. 252 N. 36.

[3] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 21.

überall beseitigt worden, in einzelnen Staaten, aber keineswegs in allen, gegen Gewährung einer entsprechenden Entschädigung. Eine Befreiung von der Grundsteuer kommt jetzt, abgesehen von den Grundstücken des Staates, nur noch denen der Kirchen, Schulen, milden Stiftungen und den zu öffentlichem Gebrauche bestimmten Grundstücken, mitunter auch denen der Standesherren zu. Das Domanialvermögen (Kammergut) ist da, wo es den Charakter eines Fideikommiſsgutes der regierenden Familie besitzt, grundsätzlich der Steuerpflicht unterworfen; es wird jedoch vielfach solange frei gelassen, als es einen Beitrag zu den Staatslasten leistet oder die fürstliche Familie die Regierung des Landes führt[4]. Von der Zahlung der Einkommensteuer sind landesgesetzlich in der Regel der Landesherr und sein Haus, sowie gewisse Kategorieen besonders dürftiger Personen befreit. Reichsgesetzlich ist bestimmt worden, daſs das Militäreinkommen der Personen des Unteroffizier- und Gemeinenstandes, sowie für den Fall einer Mobilmachung das Militäreinkommen aller Angehörigen des aktiven Heeres bei Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern auſser Betracht gelassen werden muſs. Weitergehende Befreiungen können den Militärpersonen durch Landesgesetze gewährt werden[5].

c) Zur Zahlung von Kommunalsteuern sind nicht nur die Gemeindeangehörigen, sondern auch solche Personen verpflichtet, welche sich, ohne Gemeindeangehörige zu sein, in der Gemeinde aufhalten. Die Heranziehung derselben zu den Gemeindelasten ist auf Grund reichsgesetzlicher Vorschrift mit Ablauf eines Zeitraumes von drei Monaten nach der Niederlassung gestattet[6]. Steuern, welche auf Grundbesitz und Gewerbe lasten, sind von allen Personen zu zahlen, welche im Gemeindebezirk Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben. Eine Befreiung von Kommunalsteuern steht den servisberechtigten Militärpersonen im Gebiete des ehemaligen Norddeutschen Bundes, in Baden und Hessen hinsichtlich ihres dienstlichen Einkommens zu[7]. Den Beamten ist in einzelnen Staaten insofern eine Begünstigung zugestanden, als ihr Diensteinkommen nicht mit dem vollen Betrage, sondern nur mit einer Quote ($^1/_2$, $^2/_3$, $^4/_5$) zu den Kommunalsteuern herangezogen werden darf[8]. Juristische Personen, welche im Gemeindebezirk domiziliert sind, werden jedenfalls zur Grund- und Gewerbesteuer, in vielen Staaten auch zur Einkommensteuer im Interesse der Kommune herangezogen. Auch der Staat ist, sofern er im Kommunalbezirk Grundeigentum besitzt und Gewerbe

---

[4] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 248 S. 226 N. 8.

[5] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 253 S. 251 N. 27.

[6] R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 8.

[7] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II § 268 S. 295 ff.

[8] Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 295.

betreibt, nach einzelnen Gesetzgebungen verpflichtet, Grund- und Gewerbesteuer an die betreffende Gemeinde zu entrichten[9]. Das Reich steht in Bezug auf die kommunale Besteuerung des Grundeigentums demjenigen Staate gleich, in dessen Gebiet sich der Grundbesitz desselben befindet[10]. Zur Zahlung von persönlichen, namentlich Einkommensteuern ist das Reich nicht verbunden, weil ihm als dem obersten politischen Gemeinwesen Verpflichtungen nur durch eigene, nicht durch Gesetze der Einzelstaaten auferlegt werden können, ein Reichsgesetz aber, welches eine derartige Steuerpflicht des Reiches begründet, nicht existiert[11].

2. Die Abtretung specieller Vermögensobjekte, welche für die Durchführung gewisser Staatszwecke, namentlich für die Ausführung gemeinnütziger Unternehmungen erforderlich erscheinen, gegen Entschädigung (Enteignung)[12]. Als Gegenstände der Enteignung kommen vorzugsweise, jedoch nicht ausschliefslich, Grundstücke in Betracht. Die Pflicht zur Abtretung besteht nicht blofs für Staatsangehörige, sondern auch für Ausländer, welche derartige Vermögensobjekte im Gebiet eines Staates besitzen. Die Befugnis, Enteignungen vorzunehmen, steht in Deutschland sowohl den Einzelstaaten als dem Reiche zu. Die Pflicht zur Abtretung ist durch Gesetze näher geregelt worden, welche entweder die Zwecke, für welche eine Enteignung zulässig ist, allgemein formulieren oder einem bestimmten Organe des Staates die Befugnis übertragen, das Enteignungsrecht im einzelnen Falle zu verleihen.

3. Die Prästierung gewisser Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Kriege und im Frieden, teils unentgeltlich, teils gegen Entschädigung[13]. Eine Verpflichtung des Staates zum Ersatz von Kriegsschäden, welche der Einzelne erleidet, besteht nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen.

---

[9] Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. S. 293 ff.

[10] R. G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 § 1.

[11] Dies ist auch der Standpunkt der Reichsregierung, welche die Absicht hatte, den Grundsatz der Steuerfreiheit des Reichseinkommens durch ein besonderes Gesetz festzustellen. Der in der Reichstagssession 1874/75 eingebrachte Entwurf (Sten. Ber. Bd. III S. 639 ff.) ist jedoch nicht zur Erledigung gelangt. Im Reichstage waren die Ansichten geteilt (Sten. Ber. Bd. I S. 143 ff., 266 ff.). Gegen den Entwurf Walker, Die Steuerfreiheit des Reichseinkommens, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes Bd. II S. 121 ff. — Laband, Staatsrecht Bd. II § 114 S. 815, in Marquardsens Handbuch S. 243, will dem Reichsfiskus auch in dieser Hinsicht Steuerfreiheit nur insoweit zugestehen, als sie dem Landesfiskus zusteht; ebenso Seydel Kommentar, zu Tit. XII S. 384. Übereinstimmend: Haenel, Deutsches Staatsr. Bd. I S. 367; Entscheidungen des preufsischen Oberverwaltungsgerichtes Bd. XXII S. 117 ff.

[12] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 100 S. 280 ff. und die ebenda N. 1 angeführte Litteratur.

[13] Vgl. mein Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 147 ff.

Nach reichsgesetzlicher Vorschrift soll Umfang und Höhe der Entschädigung, sowie das bei Feststellung derselben zu beobachtende Verfahren jedesmal durch ein Specialgesetz geregelt werden[14].

## Drittes Kapitel.

## Rechtliche Stellung bevorrechtigter Stände.

### Einleitung.

### § 227.

Die Ausbildung der Standesverhältnisse gelangte in Deutschland in den beiden letzten Jahrhunderten des Mittelalters zum Abschlufs, und die Ständegliederung, welche sich damals gebildet hatte, erhielt sich im wesentlichen bis zum Untergange des Reiches. Die zur Reichszeit bestehenden Stände waren: 1. der Fürstenstand (hoher Adel), die Gesamtheit der Familien, welchen Reichsstandschaft, d. h. Sitz und Stimme auf dem Reichstage zustand; 2. der Adel (Ritterschaft), welcher in die keiner Landeshoheit unterworfene Reichsritterschaft und den landsässigen Adel zerfiel; 3. der Bürgerstand, und 4. der Bauernstand. Der Fürstenstand hielt sich nach Ausbildung des Ebenbürtigkeitsprinzips als regierende Aristokratie des Reiches von allen andern Ständen streng abgeschlossen. Aber auch innerhalb der einzelnen Territorien bestand eine scharfe Sonderung der Stände. Der Adel war im Besitz von weitgehenden Vorrechten, der Bürgerstand durch die persönliche Freiheit von dem fast überall in Hörigkeit herabgesunkenen Bauernstande geschieden. Jeder Stand hatte sein eigenes Recht. Der Übertritt aus einem Stande in einen andern war aufserordentlich erschwert. Angehörige des einen Standes durften die Beschäftigungen des andern Standes in der Regel nur mit besonderer obrigkeitlicher Erlaubnis betreiben. Eine gleiche Erlaubnis war zum Erwerb von Grundbesitzungen eines andern Standes erforderlich[1].

Diese Verhältnisse erfuhren im Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts eine durchgreifende Umgestaltung. Bei der Auflösung des Reiches behauptete sich nur ein kleiner Teil der Fürstenhäuser im Besitz seiner Länder und bewahrte den Charakter regierender Familien. Die meisten dagegen wurden der Regierungsgewalt ihrer früheren Mitstände unterworfen, wenn auch Rheinbundsakte und Bundesakte bemüht waren, ihnen eine besonders privilegierte Stellung zu sichern. Der frühere Reichsadel verlor ebenfalls seine Unmittelbarkeit und trat in das Verhältnis von Landesunterthanen. Die Hörigkeit des Bauernstandes wurde aufgehoben, die scharfe

---

[14] R. G. über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 § 35.
[1] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 7—9.

Trennung der Stände von einander beseitigt. Die Verfassungen sprachen meist den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz aus. Nichtsdestoweniger bewahrte der Adel noch längere Zeit eine Reihe wertvoller Vorrechte, insbesondere Vertretung in den Landtagen, Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei, privilegierten Gerichtsstand u. s. w. Erst die neuere Gesetzgebung, namentlich seit dem Jahre 1848, hat auch diese allmählich beseitigt und den Adel in fast allen Beziehungen den übrigen Staatsangehörigen gleichgestellt.

Als bevorrechtigte Stände sind vom Standpunkte des heutigen Rechtes noch anzusehen:

1. die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser;
2. die standesherrlichen Familien, d. h. diejenigen, welche im Deutschen Reiche Reichsstandschaft besafsen;
3. in sehr beschränktem Umfange der Adel.

### 1. Die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser[1].

### § 228.

Zu den Mitgliedern der regierenden Häuser gehören: 1. die Gemahlin und Witwe des Monarchen; 2. die aus einer hausgesetzlichen Ehe stammenden Prinzen, deren Gemahlinnen und Witwen; 3. die aus einer hausgesetzlichen Ehe stammenden Prinzessinnen bis zu ihrer Verheiratung mit dem Angehörigen eines anderen Hauses.

Die Mitglieder der regierenden Häuser galten bis zum Untergange des Reiches als reichsunmittelbar. Sie waren daher nur Unterthanen des Kaisers, dem Landesherrn stand über sie lediglich eine Familiengewalt zu. Seit dem Aufhören des Reiches dagegen sind sie Unterthanen des betreffenden Staates geworden und daher auch der Regierungsgewalt des Monarchen unterworfen. Ihr verwandtschaftliches Verhältnis zu dem letzteren und der Umstand, dafs aus ihrem Kreise die künftigen Monarchen hervorgehen, hat aber zur Folge gehabt, dafs ihnen in allen deutschen Staaten eine besonders bevorrechtigte Stellung eingeräumt ist. Diese findet auch in einzelnen Reichsgesetzen ihren Ausdruck.

Die Vorrechte der Mitglieder der fürstlichen Häuser sind: 1. Befreiung von der Wehrpflicht[2]; 2. Befreiung von der Einquartierungslast im Frieden bezüglich der ihnen gehörigen Wohngebäude, Befreiung von der Vorspannleistung bezüglich der für ihren Hofhalt bestimmten Pferde und Befreiung von der Lieferung von Fourage, soweit die vorhandenen

---

[1] Brie, Art. „Landesherrliches Haus“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 10 ff.

[2] R. G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. November 1867 § 1.

Bestände für die eben genannten Pferde gebraucht werden[3]; 3. Befreiung von gewissen Steuern, namentlich Gebäude- und Einkommensteuern[4]; 4. privilegierter Gerichtsstand, der, soweit er auf Haus- und Landesgesetzen beruht, auch durch die Reichsjustizgesetzgebung aufrecht erhalten ist[5]; 5. Begünstigungen hinsichtlich der Vernehmung im Prozeſs und der Eidesleistung[6]; 6. ein besonderer strafrechtlicher Schutz[7]; 7. Sitz in der ersten Kammer des Landtages[8]; 8. Apanagen und andere vermögensrechtliche Prästationen (Wittum, Aussteuer u. s. w.)[9].

Die Mitglieder der fürstlichen Häuser sind einer besonderen Aufsicht des Monarchen unterworfen[10].

In Preuſsen ist den Mitgliedern des fürstlich hohenzollernschen Hauses eine ähnliche Stellung eingeräumt wie den Mitgliedern des Königshauses[11].

### 2. Die standesherrlichen Familien.

### § 229.

1. Die Rechtsverhältnisse der Standesherren[1], d. h. derjenigen Reichsstände, welche bei der Auflösung des deutschen

---

[3] R. G., betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes, vom 25. Juni 1868 § 4, R. G. über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 24. Mai 1898 §§ 3 u. 5.

[4] Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 230, 251.

[5] E. G. zum R. G. V. G. § 5, E. G. zur R. St. P. O. § 4, E. G. zur R. C. Pr. O. § 5, E. G. zur R. Konk. O. § 7. Vgl. Thudichum in den Annalen des Deutschen Reiches 1885 S. 320 ff.

[6] R. St. P. O. §§ 71, 72, R. C. Pr. O. §§ 219, 375, 482. R. Mil. Str. G. O. §§ 206, 208.

[7] R. St. G. B. §§ 96, 97, 100.

[8] Vgl. § 98 S. 272 ff.

[9] Vgl. § 95 S. 262 ff.

[10] Bayr. Fam. Stat. Tit. I §§ 2 u. 3, Württ. Hausges. Art. 9 u. 10, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 82—85, Old. Hausges. Art. 6, 7, 14, Wald. Hausges. §§ 3 u. 4.

[11] Vertr. vom 7. Dez. 1849, G. vom 12. März 1850, A. H. Erlasse vom 14. Aug. 1852 und 2. Aug. 1875. Vgl. die N. 5 u. 6 angeführten Bestimmungen der Reichsgesetze.

[1] Vollgraff, Die teutschen Standesherren, Gieſsen 1824; Berchthold, Art. „Standesherren", Staatswörterbuch Bd. X S. 163 ff.; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen Häuser, Berlin 1871; H. A. Zachariä, Denkschrift über den territorialen Umfang der standesherrlichen Vorrechte in Deutschland, 2. Aufl., Donaueschingen 1867; H. Zöpfl, Die neuesten Angriffe auf die staatsrechtliche Stellung der deutschen Standesherren, 2. Aufl., Donaueschingen 1867, Die Stellung der deutschen Standesherren seit 1866, 2. Aufl., Berlin 1870; H. Schulze, Das deutsche Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. Bd. I S. 1349 ff.; O. Hammann, Die deutschen Standesherren und ihre Sonderrechte, Donaueschingen 1888; G. Heyer, Die Standesherren des Groſsherzogtums Hessen und ihre Rechtsverhältnisse, Darmstadt 1897.

Reiches ihre Regierungsgewalt verloren hatten, waren schon durch die Rheinbundsakte geregelt worden[2]. Diese hatte ihnen alle Rechte gelassen, welche nicht wesentlich mit der Souveränität zusammenhingen. Die deutsche Bundesakte[3] suchte ihren Rechtszustand gleichmäfsig zu ordnen und bestimmte: 1. dafs die betreffenden fürstlichen und gräflichen Häuser auch ferner zum hohen Adel in Deutschland gehörten und ihnen das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe verbliebe, 2. dafs die Häupter dieser Häuser die ersten Standesherren in dem Staate, zu dem sie gehörten, und ihre Familien die privilegierteste Klasse in demselben, insbesondere in Ansehung der Besteuerung, sein sollten. 3. Überhaupt sollten ihnen in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen alle diejenigen Rechte und Vorzüge verbleiben, welche aus ihrem Eigentum und dessen ungestörtem Genusse herrührten[4] und nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechten gehörten. Unter diesen Rechten wurde namentlich begriffen: a) die unbeschränkte Freiheit, sich in jedem zu dem Bunde gehörenden oder mit ihm in Frieden lebenden Staate aufzuhalten, b) der Fortbestand der früheren Familienverträge und die Befugnis der Familien, über ihre Güter und Familienverhältnisse verbindliche Verfügungen zu treffen, welche jedoch dem Souverän vorgelegt und bei der höchsten Landesstelle zur allgemeinen Kenntnis und Nachachtung gebracht werden mufsten. Alle bisher dagegen erlassenen Verordnungen sollten für künftige Fälle nicht weiter anwendbar sein[5], c) privilegierter Gerichtsstand und Befreiung von aller Militärpflicht, d) die Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerechtigkeitspflege in erster und, wo die Besitzung grofs genug war, in zweiter Instanz, Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen und über milde Stiftungen.

Die Bestimmungen der Bundesakte erlangten durch deren Publikation in den Einzelstaaten gesetzliche Geltung. Meist aber fand noch eine besondere Regelung der Rechtsverhältnisse der Standesherren durch Gesetze, Verordnungen oder Verträge statt[6].

---

[2] Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 Art. 27 u. 28.

[3] Bundesakte vom 8. Juni 1815 Art. 14.

[4] Dem Einflusse der Landesgesetzgebung sollte das Eigentum dadurch nicht entzogen sein. Über die in dieser Beziehung in Württemberg und Hannover vorgekommenen Streitigkeiten vgl. H. A. Zachariä Bd. I § 97 S. 520 N. 7.

[5] Durch diese Bestimmung wurden die älteren Hausgesetze und Familienstatuten, welche in der Rheinbundszeit aufgehoben waren, wieder hergestellt. Vgl. H. A. Zachariä Bd. I § 98 S. 523 N. 4; H. Schulze, a. a. O. S. 1360.

[6] In Preufsen erfolgte diese Regelung durch V. vom 21. Juni 1815 und Instr. vom 30. Mai 1820. Durch die Verfassung und eine Reihe von Gesetzen aus der Zeit von 1848—1850 wurden die Vorrechte der Standesherren zum grofsen Teil beseitigt. Die sogenannte Deklaration der Verf. Urk. vom 10. Juni 1854 erklärte jedoch, dafs die Bestimmungen der Verfassung der Wiederherstellung der standesherrlichen Rechte nicht entgegenständen und

2. Die in der Bundesakte und den auf derselben beruhenden Landesgesetzen eingeräumten Vorrechte stehen allen denjenigen Häusern zu, welche im Deutschen Reiche Reichsstandschaft besafsen. Der Umstand, dafs das Territorium schon vor Untergang des Reiches der Landeshoheit eines anderen Reichsstandes unterworfen war, bleibt ohne Einflufs, wenn nur die Familie ihre Reichsstandschaft bewahrt hatte[7]. Dagegen können weder die reichsständischen Personalisten, welche nur vorläufig unter Vorbehalt der nötigen Realqualifikation zum Reichstage zugelassen

---

dafs diese Wiederherstellung durch königliche Verordnung erfolgen solle. Auf Grund dieses Gesetzes wurden zwei königliche Verordnungen vom 12. Nov. 1855 erlassen, vo ndenen die erstere den privilegierten Gerichtsstand der Standesherren wieder einführte, die andere bestimmte, dafs die Regelung der standesherrlichen Verhältnisse durch besondere Verträge mit den einzelnen Häusern erfolgen solle. Die auf Grund dieser Ermächtigung abgeschlossenen Verträge sind in den resp. Amtsblättern publiziert worden (v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 152 S. 295 N. 2). Durch G. vom 15. März 1869 haben sie die Anerkennung der gesetzgebenden Faktoren namentlich hinsichtlich ihrer finanziellen Bestimmungen erhalten, es ist aber bestimmt, dafs künftighin die Wiederherstellung nur durch G. erfolgen könne. Auf Grund dieser Bestimmung sind die G. G., betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg bezüglich der Grafschaft Wittgenstein-Berleburg und der Grafschaft Homburg an der Mark, und betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Bentheim-Tecklenbnrg bezüglich der Herrschaft Rheda und der Grafschaft Hohen-Limburg, vom 25. Okt. 1878 erlassen. In der Provinz Hannover sind nur zwei Standesherren: der Fürst von Bentheim, dessen Rechtszustand durch Vertr. mit Hannover vom 16. März 1823 und die hannov. V. V. vom 18. April 1823 und 21. Juli 1848 geregelt ist, und der Herzog von Aremberg, dessen Rechtsverhältnisse jetzt nach den Bestimmungen des preufs. G. vom 27. Juni 1875 zu beurteilen sind. Für das ehemalige Kurhessen kommen in Betracht das Ed. vom 29. Mai 1833 und G. vom 13. Nov. 1849. In Nassau ist die Regelung durch einzelne Recesse erfolgt, welche nicht publiziert worden sind. Vgl. v. Rönne a. a. O. S. 313 ff. Bayern: Verf. Urk. Tit. V § 2, Beilage IV, Edikt, die staatsrechtlichen Verhältnisse der vormals reichsständischen Fürsten, Grafen und Herren betr. Württemberg: Verträge mit einzelnen Standesherren (vgl. R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 85; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 310 ff.). Baden: Ed., die standes- und grundherrlichen Verhältnisse betr., vom 16. April 1819. Hessen: Ed., die Rechtsverhältnisse der Standesherren betr. vom 18. Juli 1858.

[7] Dies ist der Fall bei den Häusern Stolberg, Schönburg, Fugger und Giech. Die Reichsstandschaft der Grafen von Stolberg ruhte nicht nur auf ihren rheinischen Besitzungen, sondern auch auf den der brandenburgischen, kursächsischen und braunschweig-lüneburgischen Landeshoheit unterworfenen Grafschaften Stolberg, Wernigerode und Hohnstein (H. A. Zachariä, Rechtsgutachten, die staatsrechtlichen Verhältnisse des gräflichen Hauses und der Grafschaft Stolberg-Wernigerode zur preufsischen Krone betr., Göttingen 1862). Bei Erlafs des preufsischen G. vom 10. Juni 1854 bestand eine völlige Übereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren darüber, dafs dasselbe auf die gräflich Stolbergischen Häuser Anwendung finden sollte (v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 152 S. 291 ff.; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 124). Die Rechtsstellung des Hauses Schönburg im Königreich Sachsen ist durch eine Reihe von Recessen geordnet (Leuthold, Sächsisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 189 N. 5).

waren, noch diejenigen Familien, welche nur wegen eines Reichsamtes Sitz im Reichstage hatten, die von der Bundesakte den Standesherren zugesicherten Vorrechte für sich in Anspruch nehmen[8].

3. Durch die Auflösung des deutschen Bundes im Jahre 1866 sind nur diejenigen in den Bundesgrundgesetzen enthaltenen Rechtssätze weggefallen, welche sich auf den Bund selbst und dessen Organisation bezogen, die Vorschriften über die Rechtsstellung der Standesherren also bestehen geblieben. Sie haben aber den Charakter als Bundesrecht, d. h. als höhere über den Landesgesetzen stehende Normen verloren. Es kann deshalb ihre Aufhebung auf dem Wege der Landesgesetzgebung[9] erfolgen. Nicht minder ist die Reichsgesetzgebung befugt, diese Rechte zu beseitigen, soweit der betreffende Gegenstand in ihre Kompetenz einschlägt. In der That sind auch, zum Teil schon während des Bestehens des Bundes und ebenso nach Auflösung desselben, standesherrliche Rechte im Wege der Gesetzgebung aufgehoben

---

[8] Zu den letzteren gehören die Grafen von Pappenheim, deren Haupt als Reichserbmarschall zu einem Sitz im Fürstenrate, aber nicht zu einer Stimme berechtigt war. Denselben sind jedoch in Bayern durch mehrere königliche Erlasse die Rechte der Standesherrn und das Prädikat „Erlaucht" beigelegt und es ist eine entsprechende Anmeldung beim Bundestage gemacht worden. — Den hohen Adel der Familie Bentink hat der Bundestag durch B. vom 12. Juni 1845 anerkannt, obgleich dieselbe die ihr vom Kaiser verliehene Reichsstandschaft niemals ausgeübt hat, ebenso den hohen Adel verschiedener reichsständischer Personalisten, z. B. der Grafen von Schliz, genannt Goerz, der Grafen von Platen-Hallermund, der Grafen von Neipperg.

[9] And. Ansicht: H. A. Zachariä in der N. 1 angeführten Denkschrift S. 82 ff., dem sich im wesentlichen H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts Bd. I § 157 S. 401 ff. und Heyer a. a. O. S. 90 ff. angeschlossen haben, unter Berufung darauf, daſs die Bestimmungen der Bundesakte den Charakter von vertragsmäſsigen Verpflichtungen hätten, also ohne Zustimmung der Beteiligten, nämlich der Standesherren, nicht aufgehoben werden könnten. Aber die bei dem Vertrage Beteiligten sind nicht die Standesherren, sondern die andern deutschen Staaten, und die vertragsmäſsige Verpflichtung gegenüber diesen ist mit dem Aufhören des Bundes hinweggefallen. Auch Hammann a. a. O. S. 58 ff. behauptet die Unentziehbarkeit der Rechte, weil sie den Charakter wohlerworbener Rechte hätten. Wohlerworbene Rechte sind aber keine Schranke für die Gesetzgebung (vgl. § 155 S. 504). Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 7; Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, zu Art. 57 Nr. III; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I § 7 S. 54 ff.; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht Bd. I § 43 N. 7; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 314 ff.; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch S. 47; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 321 ff.; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes S. 168; Bornhak, Preuſsisches Staatsrecht Bd. I S. 305 ff.; Stoerk in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 1133 K. Scholly, Das Autonomierecht des hohen Adels, München 1894, S. 38 ff.; G. Rohmer, Die rechtliche Natur des standesherrlichen Steuervorrechtes und sein Umfang nach dem Staatsrecht Bayerns, München 1893, S. 5 ff.; B. Schmidt, Der Staat S. 89 ff. Ganz unklar: Zängerle, Rechtsverhältnisse der Standesherren in Bayern, Kempten 1895, S. 6 ff.

worden. Die Patrimonialgerichtsbarkeit war vielfach schon durch Landesgesetze abgeschafft; durch die Reichsjustizgesetze ist sie definitiv für ganz Deutschland beseitigt. Dasselbe gilt mit einer später zu erwähnenden Ausnahme von dem privilegierten Gerichtsstande. Die Patrimonialpolizei und die übrigen Verwaltungsbefugnisse sind in den meisten Ländern durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung aufgehoben worden[10]. Die Freiheit des Aufenthaltes ist in der allgemeinen Freizügigkeit aufgegangen[11]. Dagegen haben einzelne Vorrechte der Standesherren durch reichsgesetzliche Bestimmungen eine ausdrückliche Bestätigung gefunden.

Als besondere Rechte der Standesherren bestehen demnach noch folgende: 1. das Recht der Ebenbürtigkeit mit den regierenden deutschen Fürstenhäusern und der Anspruch der Häupter der standesherrlichen Familien auf die Prädikate „Durchlaucht“ und „Erlaucht“[12]; 2. das Recht der Autonomie in Bezug auf ihre Güter und Familienverhältnisse. Dieses Recht soll den standesherrlichen Häusern auch nach dem Inkrafttreten des bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich zustehen, aber nach Maſsgabe der Landesgesetze[13]. Die Landesgesetzgebung ist also in der Lage, die bestehenden autonomischen Befugnisse zu erweitern, einzuschränken oder auch vollständig zu beseitigen. Vor dem bürgerlichem Gesetzbuche konnten auf Grund der standesherrlichen Autonomie Vorschriften erlassen werden, welche von den landesgesetzlichen abwichen; dagegen gingen reichsgesetzliche Normen den autonomischen unbedingt vor. Nachdem aber im Einführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch die Autonomie ausdrücklich vorbehalten ist, können auch Bestimmungen dieses Gesetzbuches durch autonomische Satzungen geändert werden. Dagegen ist dies nicht möglich hinsichtlich der Vorschriften solcher Reichsgesetze,

---

[10] Durch das preuſs. G. vom 16. Juli 1876, welches die Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 auf die stolbergischen Besitzungen ausdehnt, ist den Grafen von Stolberg als besonderes Vorrecht nur das Recht, bei den Anstellungen gewisser Beamten gehört zu werden und die Ausübung des Wahlrechtes durch Stellvertreter zugesagt worden. Ähnliche Befugnisse stehen den Fürsten zu Sayn-Wittgenstein-Hohnstein und Sayn-Wittgenstein-Berleburg (Kr. O. für Westf. § 99), den Fürsten zu Wied, Solms-Braunfels und Solms-Hohensolms-Lich (Kr. O. für die Rheinprov. § 99) zu. Die Befugnis, das Wahlrecht durch Stellvertreter auszuüben, besitzen auch die Standesherren in Hannover (Kr. O. § 53) und Hessen-Nassau (Kr. O. § 54). Über die Einführung der sächsischen Verwaltungsgesetze in den schönburgischen Receſsherrschaften vgl. V. vom 19. Sept. 1874.

[11] Daraus ergiebt sich, daſs die allgemeinen gesetzlichen Aufenthaltsbeschränkungen sich auch auf die Standesherren erstrecken. Vgl. Seydel, Annalen des Deutschen Reiches 1876 S. 159 N. 3; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 192; v. Rönne, Preuſsisches Staatsrecht Bd. II § 152 S. 282 N. 1; Dames, Freizügigkeit und Aufenthalt S. 21.

[12] B. B. vom 18. Aug. 1825 und 13. Febr. 1829 (G. v. Meyer a. a. O. Bd. II S. 177, 211).

[13] E. G. zum B. G. B. Art. 58.

welche neben dem bürgerlichen Gesetzbuche in Kraft bleiben[14]. Weitere Rechte sind: 3. die Freiheit vom Militärdienst[15]; 4. Befreiung der Wohngebäude von der Einquartirungslast im Frieden[16]; 5. das Recht der Austräge, d. h. eines Gerichtes von Standesgenossen in Kriminalsachen, soweit es bisher durch Landesgesetze gewährt war, auch nach der Reichsjustizgesetzgebung[17]; 6. privilegierte Stellung hinsichtlich der Besteuerung[18]; 7. das Recht der Landstandschaft[19].

---

[14] In den Materialien zum dritten Abschnitt des Entwurfes eines Einführungsgesetzes zum bürgerlichen Gesetzbuch vom 25. Jan. 1896 werden als Reichsgesetze, durch welche der Autonomie der Mediatisierten bisher Schranken gezogen waren und welche neben dem B. G. B. in Kraft bleiben, namentlich das G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliefsung vom 6. Febr. 1875 und das G., betr. das Alter der Grofsjährigkeit, vom 17. Febr. 1875 angeführt. Nun ist aber der Volljährigkeitstermin durch das B. G. B. § 2 geregelt, das G. vom 17. Febr. 1875 also hinfällig geworden, die Bestimmungen des G. vom 6. Febr. 1875 über die Form der Eheschliefsung sind ebenfalls aufgehoben und durch die Vorschriften des B. G. B. ersetzt worden (E. G. Art. 46). Die Voraussetzung, dafs diese Gesetze neben dem B. G. B. in Kraft blieben, trifft also nicht zu. Angesichts der vorher erwähnten Äufserung der Motive, gegen die von keiner Seite Widerspruch erhoben ist, wird man jedoch annehmen dürfen, dafs nach Absicht der gesetzgebenden Faktoren solche Schranken, welche der Autonomie der standesherrlichen Häuser in früheren Reichsgesetzen gezogen waren, durch Art. 58 des E. G. zum B. G. B. nicht wieder beseitigt werden sollten.

[15] R. G., betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. Nov. 1867 § 1.

[16] R. G., betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes, vom 25. Juni 1868 § 4.

[17] E. G. zum R. G. V. G. § 7.

[18] In Preufsen sind die Standesherren für ihre Domanialgrundstücke von der Grundsteuer und für die zu ihren Standesherrschaften gehörigen Gebäude von der Gebäudesteuer befreit (G., betr. die anderweite Regelung der Grundsteuer, vom 21. Mai 1861 § 4, G., betr. die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer, vom 12. Mai 1861 § 3, G., betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg bezüglich der Grafschaft Wittgenstein-Berleburg und der Herrschaft Homburg an der Mark, vom 25. Okt. 1878 § 11). In den neuen Provinzen gilt jedoch die Befreiung nur insoweit, als sie den Standesherren bereits nach der früheren Gesetzgebung zugestanden hat (G. vom 11. Febr. 1870 § 3, G., betr. den standesherrlichen Rechtszustand des Herzogs von Aremberg, vom 27. Juni 1875 § 8). Die Freiheit von der Einkommensteuer ist gegen Entschädigung aufgehoben (Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 § 4, G., betr. die Aufhebung der Befreiung von ordentlichen Personalsteuern gegen Entschädigung, vom 18. Juli 1892). In Bayern sind die Standesherren nach § 53 des Ediktes von Personalsteuern befreit, eine Bestimmung, über deren Umfang Streit besteht (Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 77 N. 7, Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. I S. 221 N. 114), ebenso von der Häusersteuer für ihre Schlofsgebäude. Als Entschädigung für die Heranziehung zur Grundsteuer hat der Staat ihnen entweder eine besondere Rente gewährt oder einen Teil ihrer Schulden übernommen. Vgl. G. Rohmer, Die rechtliche Natur des standesherrlichen Steuervorrechtes. Über Württemberg vgl. R. v. Mohl § 87. Keine Steuerfreiheit der Standesherren besteht in Baden (Ed. vom 16. April 1819 § 31) und Hessen (G. vom 18. Juli 1858 § 36).

[19] Vgl. § 98 S. 272 ff.

4. Die Rechte der Standesherren sind teils persönliche, teils Realrechte. Jene stehen den Standesherren in allen deutschen Staaten zu, diese nur in denjenigen, in welchen die standesherrschaftlichen Besitzungen gelegen sind. Zu den ersteren gehören die unter 1—5 aufgeführten Rechte und die Freiheit von Personalsteuern, zu den letzteren die Landstandschaft und die Freiheit von Grund- und Gebäudesteuern. Durch Veräufserung der Standesherrschaft gehen die Real-, dagegen nicht die persönlichen Rechte verloren[20]. Übrigens können auch die Realrechte nur von jemand ausgeübt werden, der von dem reichsständischen Geschlechte abstammt, welchem die betreffenden Besitzungen zur Reichszeit gehörten[21].

### 3. Der Adel.

### § 229a.

Die bevorrechtigte Stellung des Adels ist durch die neuere Gesetzgebung beinahe völlig beseitigt worden. Erhalten haben sich nur noch in mehreren deutschen Staaten eine besondere Vertretung auf den Landtagen[1] und ganz vereinzelt privatrechtliche Vorrechte, z. B. das ausschliefsliche Recht, Familienfideikommisse zu besitzen[2].

Die deutsche Bundesakte[3] hatte dem ehemaligen Reichsadel einige besondere Rechte zugesichert, namentlich Freiheit des Aufenthaltes, Autonomie innerhalb der Schranken der Landesgesetzgebung, Anteil der Begüterten an der Landstandschaft, Patrimonial- und Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privi-

---

[20] H. A. Zachariä Bd. I § 97 S. 518; Zöpfl Bd. II § 322 S. 153 ff. Berchthold a. a. O. S. 195 N. 54; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 317 ff., Bd. II S. 153 ff.; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 47 ff.; Bornhak, Preufsisches Staatsrecht Bd. I S. 310 ff.; Hammann a. a. O. S. 36; Scholly, Autonomierecht S. 24 ff. — Golther, Über die staatsrechtlichen Folgen der Veräufserung einer Standesherrschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XVII S. 208 ff., will als persönliche Rechte nur den hohen Adel und die Ebenbürtigkeit, Gaupp a. a. O. aufserdem noch die Befreiung von der Wehrpflicht anerkennen. Nach ihrer Ansicht würden im Fall der Veräufserung einer Standesherrschaft nur diese Rechte bestehen bleiben, alle anderen verloren gehen. Vgl. dagegen H. A. Zachariä in der N. 1 angeführten Denkschrift. Im Gegensatz dazu ist Poezl, Bayr. Verfassungsrecht § 78, der Ansicht, dafs der Verlust der Standesherrschaft gerade den Verlust der Ebenbürtigkeit, dagegen nicht den der andern Personalrechte zur Folge habe. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 325, behauptet, dafs durch Veräufserung der Standesherrschaft alle standesherrlichen Rechte verloren gehen.

[21] H. A. Zachariä § 97 S. 518; Berchthold a. a. O. S. 195 N. 54; Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. I S. 614. — Anderer Ansicht: Zöpfl § 322 S. 155; Goeriz, Beitrag zur Lehre vom Landstandschaftsrecht der Standesherren, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXVII S. 599 ff.; Heyer a. a. O. S. 119.

[1] Vgl. §§ 98 u. 100, S. 272 ff. u. 285.

[2] Bayr. Verf. Beil. VII § 1. Bad. L. R. S. 577 c d. Ausf. G. zum B. G. B. vom 17. Juni 1899 Art. 34 § 4.

[3] Bundesakte vom 8. Juni 1815 Art. 14.

legierten Gerichtsstand. Diese Rechte sind jedoch teils durch die spätere Gesetzgebung beseitigt worden, teils haben sie durch dieselbe ihre Bedeutung verloren, so dafs die ehemalige Reichsritterschaft jetzt in allen wesentlichen Punkten dem landsässigen Adel gleichsteht. Die Autonomie des vormaligen Reichsadels und des ihm in dieser Hinsicht vor Inkrafttreten des bürgerlichen Gesetzbuches gleichgestellten landsässigen Adels bleibt nach Mafsgabe der Landesgesetze auch ferner in Kraft[4].

## Zweiter Abschnitt.

## Rechtsverhältnisse der Versammlungen, Vereine und Korporationen[1].

### § 230.

Verein ist eine dauernde freiwillige Verbindung mehrerer Personen zu einem bestimmten Zweck. Korporationen heifsen diejenigen Vereine, welche den Charakter von privatrechtlichen Vermögenssubjekten haben. Versammlungen sind einmalige oder periodische Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinsamen Erörterung gewisser Angelegenheiten. Die Versammlungen zerfallen in nicht öffentliche, zu welchen nur individuell bestimmte Personen zugelassen werden, und öffentliche, bei denen eine solche Beschränkung nicht stattfindet. Zu den nicht öffentlichen gehören auch die Vereinsversammlungen.

Während im Mittelalter und namentlich in den beiden letzten Jahrhunderten desselben der Associationstrieb aufserordentlich rege war und dementsprechend eine beinahe völlige Associationsfreiheit existierte, verlor das Vereinswesen seit der Reformationszeit mehr und mehr seine Bedeutung. Die Gesetzgebung hatte daher wenig Veranlassung, sich mit demselben zu beschäftigen. Die Reichs-

---

[4] E. G. zum B. G. B. Art. 58.

[1] Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 865 ff., Bd. III S. 769 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. IV S. 107 ff.; Brater, Art. „Vereine und Versammlungen“, Staatswörterbuch Bd. X S. 755 ff.; Lewis, Art. „Vereinsrecht“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III S. 1017 ff.; R. Sohm, Über die Geschichte der Vereinsfreiheit, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. im Deutschen Reiche Bd. VI S. 803 ff.; Mascher, Das Versammlungs- und Vereinsrecht Deutschlands, Berlin 1888; Jolly, Art. „Vereine und Versammlungen“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 666 ff.; E. Loening, Art. „Vereins- und Versammlungsfreiheit“ in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. VI S. 422 ff., das Vereins- und Koalitionsrecht der Arbeiter im Deutschen Reiche in den Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. LXXVI S. 250 ff.; P. Berger, Die Politik der Gesetze, das Vereins- und Versammlungsrecht betr., in den deutschen Einzelstaaten, im Verwaltungsarchiv Bd. I S. 543 ff., Bd. II S. 290 ff.

gesetze beschränkten sich darauf, Verbindungen zu rechtswidrigen und unerlaubten Zwecken zu verbieten [2]. Die Juristen gingen aber weiter, und im Anschlufs an das römische Recht behaupteten sie, dafs alle nicht ausdrücklich genehmigten Vereine unzulässig seien [3]. Doch wurde die stillschweigende Duldung in der Regel der ausdrücklichen Genehmigung gleichgestellt. Das preufsische Allgemeine Landrecht legte der Regierung die Befugnis bei, alle Vereine durch Verwaltungsverfügung zu verbieten; gesetzlich verboten waren solche Vereine, deren Zweck der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderlief, und geheime Gesellschaften [4]. Später wurde dieses Verbot auf alle politischen Vereine ausgedehnt [5].

Im gegenwärtigen Jahrhundert hat in allen Teilen Deutschlands ein grofsartiger Aufschwung des Vereinslebens stattgefunden. Soweit die Vereine nur wirtschaftliche, gesellige, künstlerische, wissenschaftliche, überhaupt unpolitische Zwecke verfolgten, hat die Gesetzgebung ihnen meist keine besonderen Beschränkungen auferlegt, sondern sich begnügt, ihre privatrechtliche Stellung zu regeln. Um so ungünstiger waren dagegen in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts die politischen Vereine gestellt. In Preufsen behielt das Edikt vom 20. Okt. 1798 bis zum Jahre 1848 gesetzliche Geltung. Ein B. B. vom 5. Juli 1832 [6] verbot alle politischen Vereine. Aufserordentliche Volksversammlungen und Volksfeste sollten nur mit obrigkeitlicher Bewilligung stattfinden und bei denselben keine Reden politischen Inhaltes gehalten werden.

Erst mit dem Jahre 1848 gelangte in Deutschland der Grundsatz der Vereinsfreiheit zur Geltung. Er wurde sowohl in den Grundrechten des deutschen Volkes [7] als in den Verfassungen und zahlreichen Gesetzen der Einzelstaaten ausgesprochen. Ein B. B. vom 13. Juli 1854 [8] beabsichtigte gleichartige Normen über die Behandlung der Vereine für alle deutschen Staaten aufzustellen. Er ist jedoch in vielen Ländern gar nicht eingeführt, in anderen nach Auflösung des deutschen Bundes wieder beseitigt worden, so dafs er nur noch in einem kleinen Teile von Deutschland gesetzliche Geltung besitzt [9].

---

[2] R. A. von 1555 §§ 43 u. 44.

[3] Vgl. die bei Gierke a. a. O S. 873 N. 11 citierten Schriftsteller.

[4] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 6 §§ 3 u. 4, Tit. 20 §§ 184 u. 185.

[5] Ed. vom 20. Okt. 1798, von neuem eingeschärft und auf die 1815 erworbenen Provinzen ausgedehnt durch V. vom 6. Jan. 1816.

[6] G. v. Meyer a. a. O. Bd. II S. 250 ff.

[7] R. Verf. von 1849 §§ 161 u. 162.

[8] G. v. Meyer a. a. O. Bd. II S. 604 ff.

[9] Die in Geltung befindlichen landesgesetzlichen Bestimmungen über das Vereinswesen sind folgende: Preufs. G. (in der Gesetzsammlung unrichtigerweise als V. bezeichnet) über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mifsbrauches des Versammlungs- und Vereinsrechtes vom 11. März 1850. Eingeführt in den neuen Provinzen durch V. vom 25. Juni 1867, in Lauenburg durch G. vom 28. Juni 1876 § 10, in Helgoland durch G. vom 18. Febr. 1891 § 5, Bayr. G., die Versammlungen

Obwohl das Vereinswesen zur gesetzgeberischen Kompetenz des Reiches gehört, so hat doch bis jetzt eine reichsgesetzliche Regelung desselben nicht stattgefunden. Nur durch das Reichswahlgesetz ist den Wahlberechtigten das Recht eingeräumt worden,

---

und Vereine betr., vom 26. Jan. 1850, Abänd. G. vom 15. Juni 1898, Sächs. G., das Vereins- und Versammlungsrecht betr., vom 22. Nov. 1850, durch V. vom 30. März 1865 nach Aufhebung des B. B. wieder eingeführt, Abänd. G. vom 21. Juni 1898, Württ. G. vom 2. April 1848, die Volksversammlungen betr., durch V. vom 24. Dez. 1864 wieder in Kraft gesetzt, G. vom 1. Juni 1853, G., betr. Abänderung des Polizeistrafrechtes, vom 27. Dez. 1871 Art. 9, Bad. G., das Vereins- und Versammlungsrecht betr., vom 21. Nov. 1867, Hess. G., das Petitions- und Versammlungsrecht betr., vom 16. März 1848, V., die Verhütung des Mifsbrauchs der Volksversammlungen betr., vom 17. Sept. 1849, V. vom 4. Sept. 1852. Nach Cosack in Marquardsens Handbuch S. 103 N. 3 sind diese beiden Verordnungen stets nur als vorübergehende Bestimmungen angesehen. Diese Auffassung stimmt aber mit dem Inhalt derselben nicht überein, denn die V. vom 14. Sept. 1852 bestimmt, dafs die V. vom 17. Sept. 1849 bis auf weiteres in Kraft bleiben soll. Aufserdem sollen sie „obsolet" sein. V. vom 7. Sept. 1854, zur Publikation des B. B. vom 13. Juli 1854, Meckl.-Schwer. V. vom 27. Jan. 1851 u. 2. Mai 1877, Meckl.-Strel. V., betr. Versammlungen und Vereine zu politischen Zwecken, vom 19. Febr. 1891, S.-Weim. V., betr. Versammlungen zu politischen Zwecken, vom 15. Juli 1874, Nachtr. vom 21. April 1875, S.-Mein. G. G. Art. 28, Staatsministerialausschreiben vom 25. Okt. 1878 (abgedruckt bei Mascher a. a. O. S. 84), S.-Alt. V. vom 1. März 1855 zur Publikation und Ausführung des B. B. vom 13. Juli 1854, V., die Verhütung des Mifsbrauches des Versammlungsrechtes betr., vom 28. Jan. 1888, S.-Kob.-Goth. St. G. G. §§ 44 u. 46. Das S.-Goth. G., betr. den Mifsbrauch des Vereinigungs- und Versammlungsrechtes, vom 24. Juni 1884 ist nur für die Dauer des Socialistengesetzes erlassen, hat also mit dem 1. Okt. 1890 seine verbindliche Kraft verloren. Braunschw. G., polizeiliche Mafsregeln gegen den Mifsbrauch des Vereins- und Versammlungsrechtes betr., vom 4. Juli 1853, Old. St. G. G. Art. 50 und 51, V. vom 19. Juli 1855 zur Publikation des B. B., Anh. G., die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit störenden Mifsbrauches des Versammlungs- und Vereinsrechtes betr., vom 26. Dez. 1850, Abänd. G. vom 14. März 1896, Schw.-Sondh. G., die Ausführung des B. B. über das Vereinswesen vom 13. Juli 1854 betr., vom 9. Juni 1856, Nachtrag vom 1. Juli 1884, G., den Mifsbrauch des Versammlungsrechtes betr., vom 16. Febr. 1874, G., betr. das Vereins- und Versammlungsrecht, vom 14. Aug. 1896, Schw.-Rud. V. vom 23. Mai 1856 zur Ausführung des B. B. vom 13. Juli 1854, G., die Ausübung des Versammlungsrechtes betr., vom 5. Jan. 1894, G., betr. die anderweite Regelung vereinsgesetzlicher Bestimmungen, vom 23. Dez. 1898, Reufs ä. L. V. vom 28. April 1855 zur Publikation des B. B., G., das Versammlungsrecht betr., vom 3. Jan. 1887, Reufs j. L. G, das Vereins- und Versammlungsrecht betr., vom 5. Juli 1852, Nachtrag vom 12. Sept. 1879, G., betr. die Aufhebung der Vorschriften des § 11 des V. G., vom 9. April 1897, Schaumb.-Lipp. V. vom 30. Juni 1855 zur Publikation und Ausführung des B. B. vom 13. Juli 1854, Lipp. G., das Versammlungs- und Vereinsrecht betr., vom 23. Febr. 1891, Lübeck. G., betr. die politischen und socialistischen Vereine und Versammlungen, vom 15. Sept. 1888, Brem. Verf. § 16, G., das Vereins- und Versammlungsrecht betr., vom 22. März 1871, Hamb. G., betr. das Versammlungs- und Vereinigungsrecht, vom 19. Mai 1893. — In Elsafs-Lothringen ist das französische Vereinsrecht in Geltung geblieben. Dasselbe beruht auf den Art. 291—294 des code pénal, dem G. vom 10. April 1834, dem Dekret vom 25. März 1852 und 8. Juni 1868. Die betreffenden Bestimmungen sind durch das G., betr. die Einführung des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich in Elsafs-Lothringen, vom 30. August 1871 Art. II ausdrücklich aufrecht erhalten.

zum Betrieb der Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten[10].

## § 231.

Nach dem in Deutschland geltenden Rechte unterliegen nichtpolitische Vereine keinen besonderen Beschränkungen. Insbesondere sind die früher bestehenden Verbote für Arbeiterkoalitionen durch die R. Gewerbeordnung beseitigt worden[1]. Ebenso ist die für die Errichtung von Aktiengesellschaften erforderliche staatliche Genehmigung reichsgesetzlich aufgehoben[2]. Die Eigenschaft als selbständiges Rechtssubjekt (Korporation) erlangt ein Verein: 1. wenn er nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichtes[3]; 2. wenn er auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, durch staatliche Verleihung[4]. Eine solche ist jedoch nicht notwendig, wo besondere reichsgesetzliche Vorschriften, wie bei Aktiengesellschaften, eingeschriebenen Genossenschaften u. s. w. vorliegen oder wo kraft der im Einführungsgesetz enthaltenen Vorbehalte die Regelung der Rechtsverhältnisse durch die Landesgesetzgebung erfolgt ist, wie bei Gewerkschaften, Wassergenossenschaften, Waldgenossenschaften u. s. w.

Für politische Vereine, d. h. solche, welche eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken oder politische Gegenstände in Versammlungen erörtern, bestehen besondere Beschränkungen polizeilicher Natur. Eine Genehmigung derselben ist nur in ganz einzelnen Ländern erforderlich[5]. Diese Bestimmung findet aber auf die nach dem Reichswahlgesetz zulässigen Wahlvereine keine Anwendung. Nach den meisten Gesetzgebungen

---

[10] R. Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 § 17.

[1] R. Gewerbeordnung vom 1. Juli 1883 §§ 152—154.

[2] R. G., betr. die Kommanditgesellschaften auf Aktien und die Aktiengesellschaften, vom 11. Juni 1870 und 18. Juli 1884.

[3] B. G. B. § 21.

[4] B. G. B. § 22. Gegen die Eintragung kann die Verwaltungsbehörde Einspruch erheben, wenn der Verein nach dem öffentlichen Vereinsrecht unerlaubt ist oder verboten werden kann oder wenn er einen politischen, socialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. Der Einspruch kann im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens oder, wo ein solches nicht besteht, im Wege des Rekurses nach Maſsgabe der §§ 20, 21 der Gew. O., d. h. im öffentlichen kontradiktorischen Verfahren und zweifachen Instanzenzuge der Behörden, von denen mindestens eine kollegialisch organisiert sein muſs, angefochten werden (B. G. B. §§ 61, 62).

[5] In Mecklenburg-Schwerin (V. vom 27. Jan 1851 § 1), Mecklenburg-Strelitz V. vom 19. Febr. 1891 § 1), Reuſs ä. L. (V. vom 28. April 1855) und kraft der Bestimmungen des französischen Rechtes (code pénal Art. 291) in Elsaſs-Lothringen, wo eine solche für alle Vereine von mehr als 20 Personen gefordert wird. — Das Bad. V. G. § 2 verlangt für bewaffnete Vereine mit militärischen Einrichtungen oder zu militärischen Übungen Staatsgenehmigung.

sind die Vorsteher der Vereine verpflichtet, binnen einer bestimmten Zeit die Statuten des Vereins und deren Abänderungen, meist auch ein Verzeichnis der Vereins- oder wenigstens der Vorstandsmitglieder bei der Ortspolizeibehörde einzureichen[6]. Andere Gesetzgebungen begnügen sich mit der den Vorstehern auferlegten Pflicht, auf Verlangen der Polizei über die Verhältnisse des Vereins Auskunft zu geben[7]. Ausgeschlossen ist landesgesetzlich in der Regel die Aufnahme von Frauen, Schülern, Lehrlingen, oft überhaupt von Minderjährigen oder nicht dispositionsfähigen Personen[8], ferner durch reichsgesetzliche Vorschrift die von Militärpersonen[9]. Die früher sehr verbreitete Bestimmung, daſs politische Vereine sich nicht zu einer gemeinsamen Organisation verbinden dürfen, ist durch die neuere Gesetzgebung meist beseitigt worden[10]; sie besteht jetzt nur noch in Preuſsen und Braunschweig[11]. Dagegen ist in einigen Staaten die Verbindung deutscher mit auſserdeutschen Vereinen entweder untersagt oder von der Genehmigung der Regierung abhängig gemacht[12].

Nach den Bestimmungen der preuſsischen Gesetzgebung können nur solche Vereine, welche den Vorschriften des Vereinsgesetzes nicht entsprechen, vorläufig von der Polizei geschlossen werden, vorbehaltlich einer definitiven Entscheidung durch den Richter[13]. Die Vereinsgesetzgebungen der andern deutschen Staaten geben den Verwaltungsbehörden meist sehr diskretionäre Befugnisse, Vereine aus Gründen der öffentlichen Sicherheit zu verbieten[14].

---

[6] Preuſs. V. G. § 2, Bayr. V. G. Art. 13 und 14, Sächs. V. G. § 19, Württ. G. vom 27. Dez. 1871 Art. 9, Meckl.-Schwer. V. vom 2. Mai 1877 § 2, Meckl.-Strel. V. § 2, Reuſs j. L. V. G. § 3, Braunschw. V. G. §§ 2 u. 3, Anh. V. G. § 2, G. vom 14. März 1896 Art. I, Brem. V. G. § 2, Lipp. V. G. § 2, Lüb. V. G. § 1. Einzelne Gesetze, z. B. S.-Alt. V. Art 1, Schw.-Sondh. G. §§ 1 u. 2, Schw.-Rud. V. §§ 1, 2, 5, Schaumb.-Lipp. V. Art. 2, Hamb. V. G. §§ 9 u. 10, dehnen diese Verpflichtungen auf alle Vereine aus.

[7] Bad. V. G. § 3, Old. V. vom 19. Juli 1855 Art. 1.

[8] B. B. § 4, Preuſs. V. G. § 6, Bayr. V. G. Art. 15, G. vom 15. Juni 1898 § 3, Sächs. V. G. § 22, S.-Weim. Nachtr. vom 21. April 1875, Braunschw. V. G. § 4, Anh. V. G. § 10, Reuſs j. L. V. G. § 1, Lipp. V. G. § 7. In Anhalt dürfen Mitglieder der politischen Vereine nur deutsche Staatsangehörige sein (G. vom 14. März 1896 Art. III § 10.

[9] Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49.

[10] Bayr. G. vom 15. Juni 1898 § 5, Sächs. G. vom 21. Juni 1898 Art. I Anh. G. vom 14. März 1896 Art. I § 2, Schwarzb.Sondh. G. vom 14. Aug. 1896 § 1, Schwarzb.-Rud. G. vom 23. Dez. 1898 Art. I, Reuſs j. L. G. vom 9. April 1897.

[11] Preuſs. V. G. § 8, Braunschw. V. G. § 4.

[12] Bayr. G. vom 15. Juni 1898 § 5, Sächs. G. vom 21. Juni 1898 Art. I, Anh. G. vom 14. März 1896 Art. III § 10.

[13] Preuſs. V. G. §§ 8, 16.

[14] Bayr. V. G. Art. 19 (gegen die Verwaltungsverfügung kann der Weg des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beschritten werden, G. vom 8. Aug. 1878 Art. 8 Nr. 6), Sächs. V. G. § 10, Bad. V. G. §§ 4—6, Meckl.-Schwer. V. vom 27. Jan. 1851 § 2, S.-Alt. V. Art. 2, Braunschw. V. G. §§ 5 u. 6, Old. St. G. G. Art. 51, Anh. V. G. §§ 8—10, G. vom 14. März 1896 Art. II § 9, Schw.-Sondh. V. G. §§ 4, 8, Schw.-Rud. G. vom 23. Dez. 1898 Art. II, Reuſs j. L.

Reichsgesetzlich unter Strafe gestellt sind solche Vereine, deren Dasein, Verfassung oder Zweck vor der Staatsregierung geheimgehalten werden soll, in denen gegen unbekannte Obere Gehorsam oder gegen bekannte Obere unbedingter Gehorsam versprochen wird, oder welche Maſsregeln der Verwaltung oder die Vollziehung von Gesetzen durch ungesetzliche Mittel zu verhindern oder zu entkräften beabsichtigen [15].

## § 232.

Versammlungen dürfen nur unbewaffnet stattfinden [1].

Für politische Versammlungen, d. h. solche, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden, bestehen folgende beschränkende Bestimmungen: 1. Sie sind eine Zeit (meist vierundzwanzig Stunden) vor Beginn bei der Ortspolizeibehörde anzumelden [2]. Nicht erforderlich ist eine solche Anzeige bei Vereinsversammlungen, für welche Ort und Zeit statutenmäſsig oder durch Vereinsbeschluſs feststeht [3]. 2. Die Polizeibehörde hat das Recht, einen Vertreter in die Versammlung zu entsenden. Dieser besitzt die Befugnis, die Versammlung aufzulösen, wenn in derselben Gesetzwidrigkeiten vorkommen. Im Fall der Auflösung sind alle Anwesenden verpflichtet, sofort auseinanderzugehen [4]. 3. Militärpersonen dürfen an denselben nicht teilnehmen [5], landesgesetzlich

---

V. G. §§ 9—11. Durch die R. St. Pr. O. sind diese Bestimmungen nicht berührt worden, E. G. zur R. St. Pr. O. § 6.

[15] R. St. G. B. §§ 128 u. 129.

[1] Preuſs. V. G. § 7, Bayr. V. G. Art. 1, Sächs. V. G. § 11, Bad. V. G. § 9, Hess. V. § 6, Meckl.-Schwer. V. vom 2. Mai 1877 § 3, Meckl.-Strel. V. § 4, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 44, Braunschw. V. G. § 15, Old. St. G. G. Art. 50, Anh. V. G. § 4, Schw.-Sondh. V. G. § 6, Schw.-Rud. V. G. § 5, Reuſs ä. L. V. G. § 7, Reuſs j. L. V. G. §§ 1, 6, Lipp. V. G. § 6, Lüb. V. G. § 5, Brem. Verf. § 16, V. G. § 1, Hamb. V. G. § 4.

[2] Preuſs. V. G. § 1, Bayr. V. G. Art. 2, Sächs. V. G. § 2, Hess. V. § 1, Meckl.-Schwer. V. vom 2. Mai 1877 § 2, Meckl.-Strel. V. § 2, S.-Weim. V. § 1, S.-Mein. Staatsministerialausschr. vom 2. Okt. 1878, S.-Alt. V. vom 28. Jan. 1888 § 1, S.-Goth. V. G. § 1, Braunschw. V. G. § 10, Anh. V. G. § 1, Schw.-Sondh. V. G. § 1, Schw.-Rud.. V. G. § 1, Reuſs ä. L. V. G. § 2, Reuſs j. L. V. G. § 2, Schaumb.-Lipp. V. Art. 3 u. 4, Lipp. V. G. § 1, Lüb. V. G. § 3, Brem. V. G. § 3, Hamb. V. G. § 8. — Das württ. G. vom 2. April 1848 fordert nur öffentliche Bekanntmachung oder Anzeige, das bad. V. G. weder das eine noch das andere.

[3] Preuſs. V. G. § 3, Bayr. V. G. Art. 16, Sächs. V. G. § 21, Braunschw. V. G. § 8, Anh. V. G. § 3, Reuſs j. L. V. G. § 4, Schwarzb.-Rud. V. G. § 1.

[4] Preuſs. V. G. §§ 4—6, Bayr. V. G. Art. 7—9, Sächs. V. G. §§ 6—10, 30, Bad. V. G. §§ 9, 11, Hess. V. §§ 2, 4, Meckl.-Schwer. V. vom 2. Mai 1877 §§ 4, 5, Meckl.-Strel. V. §§ 5—7, S.-Weim. V. § 2, S.-Mein. Staatsministerialausschr. vom 25. Okt. 1878, S.-Alt. V. vom 28. Jan. 1888 § 4, Oldenb. V. vom 19. Juli 1855 Art. 2, Braunschw. V. G. §§ 9, 17, 18, Anh. V. G. §§ 4, 6, Schw.-Sondh. V. G. §§ 3—5, Schw.-Rud. V. G. §§ 6—9, Reuſs ä. L. V. G. §§ 5, 9, Reuſs j. L. V. G. §§ 5, 6, 11, Schaumb.-Lipp. V. Art. 5, Lipp. V. G. §§ 3—5, Lüb. V. G. §§ 6 u. 7, Brem. V. G. § 3, Hamb. V. G. § 6.

[5] R. Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49.

auch keine Minderjährige[6]. — Aufserdem bestehen oft noch besondere Vorschriften über die Berufung derartiger Versammlungen.

Versammlungen unter freiem Himmel, denen öffentliche Aufzüge gleichstehen, bedürfen entweder einer vorgängigen polizeilichen Genehmigung oder können wenigstens bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit von der Polizeibehörde verboten werden[7]. Nicht zulässig sind sie innerhalb einer bestimmten Entfernung von der Residenz des Monarchen und von dem Versammlungsort des Landtags während der Sitzungsperiode[8].

Nach einzelnen Landesgesetzen dürfen auch solche Versammlungen, welche in geschlossenen Räumen stattfinden, von der Polizei untersagt werden[9].

Nur ausnahmsweise wird für politische Versammlungen obrigkeitliche Genehmigung erfordert[10]. Eine solche ist aber infolge der Bestimmungen des Reichswahlgesetzes für Versammlungen, in denen über Reichstagswahlen verhandelt werden soll, nicht notwendig.

---

[6] Bayr. G. vom 15. Juni 1898 § 1, Sächs. G. vom 21. Juni 1898 Art. II.

[7] Preufs. V. G. §§ 9 u. 10, Bayr. V. G. Art. 3 u. 4, G. vom 15. Juni 1898 § 2, Sächs. V. G. §§ 12, 13, Hess. V. § 12, S.-Kob -Goth. St. G. G. § 44, Braunschw. V. G. § 13, Anh. V. G. §§ 11, 12, Schwarzb.-Sondh. G. vom 14. Aug. 1896 § 2, Schw.-Rud. V. G. § 4, Reufs ä. L. V. G. §§ 11—13, Reufs j. L. V. G. §§ 12, 13, Lipp. V. G. §§ 8, 9, Lüb. V. G. § 2, Brem. V. G. § 1, Hamb. V. § 3. — Das bad. V. G. § 10 verlangt bei Versammlungen unter freiem Himmel nur eine vorherige Anzeige, während es bei Versammlungen in geschlossenen Räumen eine solche nicht kennt.

[8] Preufs. V. G. § 12, Bayr. V. G. Art. 10, Sächs. V. G. § 15, Anh. V. G. § 13, Reufs ä. L. V. G. § 17, Reufs j. L V. G. § 14. — Die Hamb. V. § 3, verbietet alle Versammlungen unter freiem Himmel innerhalb der Stadt, die Meckl.-Schwer. V. vom 2. Mai 1877 § 3 Versammlungen unter freiem Himmel überhaupt.

[9] Sächs. V. G. § 5, Bad. V. G. § 11, Meckl.-Schwer. V. vom 27. Jan. 1851 § 2, S.-Alt. V. vom 28. Jan. 1888 § 3, Old. St. G. G. Art. 50, Schwarzb.-Sondh. G. vom 14. Aug. 1896 § 2, Schw.-Rud. V. G. § 3, Reufs ä. L. V. G. § 1, Hamb. V. G. § 3.

[10] In Mecklenburg-Schwerin (V. vom 27. Jan. 1851 § 10), in Mecklenburg-Strelitz (V. vom 19. Febr. 1891 § 1), und in Elsafs-Lothringen kraft der Bestimmungen des französischen Rechtes für Versammlungen politischen und religiösen Charakters von mehr als 20 Personen (Leoni und Mandel, Öffentl. Recht Bd. II S. 124).

## Dritter Abschnitt.

# Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften[1].

### Einleitung.

### § 233.

Während der Staat das gesamte äuſsere Leben des Menschen umfaſst, soll sich die Thätigkeit der Religionsgesellschaften auf die

---

[1] Herrmann, Über die Stellung der Religionsgesellschaften im Staat, Göttingen 1849; R. v. Mohl, Über das Verhältnis des Staates zur Kirche, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik Bd. II S. 171 ff.; E. Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantieen gegen deren Verletzung, Tübingen 1872; R. Sohm, Das Verhältnis von Staat und Kirche, aus dem Begriff von Staat und Kirche entwickelt, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. XI S. 157 ff.; E. Zeller, Staat u. Kirche, Berlin 1873; Geffcken, Staat und Kirche in ihrem Verhältnis geschichtlich entwickelt, Berlin 1875; Fr. Massen, Neun Kapitel über freie Kirche und Gewissensfreiheit, Graz 1876; W. Martens, Die Beziehungen der Überordnung, Nebenordnung und Unterordnung zwischen Kirche und Staat, Stuttgart 1877; P. Hinschius, Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. I S. 187 ff.; Mejer, Zur Geschichte der römisch-deutschen Frage, 3 Bde., Rostock 1871—85; M. Lehmann, Preuſsen und die katholische Kirche, 6 Bde., Leipzig 1878—93 (Bd. I, X, XIII, XVIII, XXIV, LIII der Publikationen aus den Königl. Preuſsischen Staatsarchiven); L. v. Bar, Staat und katholische Kirche in Preuſsen, Berlin 1883; v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern, München 1874; E. Mayer, Die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern, München 1884; A. Reinhardt, Die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern, München 1884; Golther, Der Staat und die katholische Kirche in Württemberg, Stuttgart 1874; Friedberg, Der Staat und die katholische Kirche in Baden, 2. Aufl., Leipzig 1874; H. Maas, Geschichte der katholischen Kirche im Groſsherzogtum Baden, Freiburg i. Br. 1891; Hinschius, Vergleichende Übersicht der neuen preuſsischen, badischen, hessischen und österreichischen Gesetzgebung über die Regelung des Verhältnisses des Staats zur katholischen Kirche, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes Bd. II S. 131 ff., 533 ff. — Lehr- und Handbücher des Kirchenrechtes: K. Fr. Eichhorn, Grundsätze des Kirchenrechtes der katholischen und evangelischen Religionspartei in Deutschland, 2 Bde., Göttingen 1831—33; A. L. Richter, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechtes, 8. Auflage von Dove und Kahl, Leipzig 1886; O. Mejer, Lehrbuch des deutschen Kirchenrechtes 3. Aufl., Göttingen 1869; P. Hinschius, Das Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten, 5 Bde., Berlin 1870—95, VI, 1 1897; P. Hinschius, Das Kirchenrecht, in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 857 ff.; F. Walter, Lehrbuch des Kirchenrechtes aller christlichen Konfessionen, 14. Aufl. von Gerlach, Bonn 1871; Philipps, Lehrbuch des Kirchenrechtes, 2 Bde., 3. Aufl., Regensburg 1881; Philipps, Kirchenrecht, 7 Bde. (unvollendet), Regensburg 1845 bis 1872, Fortsetzung von Vering, Bd. VIII Abt. I 1889; Groſs, Lehrbuch des katholischen Kirchenrechtes 2. Aufl., Wien 1896; v. Scherer, Handbuch des Kirchenrechtes Bd. I, II, Graz und Leipzig 1886—98; F. Schulte, Das katholische Kirchenrecht, 2 Bde., Gieſsen 1856—60; F. Schulte, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechtes, 4. bezw. 1. Aufl., Gieſsen

gemeinsame Gottesverehrung, den Glauben und das sittliche Handeln ihrer Mitglieder beschränken. Diese Schranken sind jedoch thatsächlich häufig nicht eingehalten worden. Die Kirche besafs im Mittelalter eine umfassende Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit über weltliche Dinge. Auch nach der Reformation blieb dieses Verhältnis im wesentlichen bestehen und zwar nicht blofs in den katholischen, sondern auch in den protestantischen Territorien, wegen der engen Verbindung, in welche die protestantische Kirche mit dem Staate getreten war. Namentlich in drei Beziehungen erhielt sich eine Einwirkung der Kirche auf die bürgerlichen Verhältnisse: 1. in der kirchlichen Form der Eheschliefsung, von welcher auch die bürgerliche Gültigkeit der Ehe abhing, 2. in der den kirchlichen Organen zustehenden Gerichtsbarkeit in Ehesachen, 3. in der Teilnahme der Kirche an der Verwaltung und Beaufsichtigung des Unterrichtswesens. Erst im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts ist auch auf diesen Gebieten die ausschliefsliche Herrschaft des Staates zur Anerkennung gelangt.

Die Religionsgesellschaften sind, wie alle anderen menschlichen Vereinigungen, im Staatsgebiete der Herrschaft des Staates unterworfen. Den Inbegriff der Hoheitsrechte, welche dem Staate über die Religionsgesellschaften, insbesondere über die christlichen Kirchen zustehen, bezeichnet man als Kirchenhoheit (ius circa sacra). Kirchengewalt (ius in sacra) bedeutet dagegen den Inbegriff der Rechte einer Kirchengemeinschaft über ihre Mitglieder. Die Kirchenhoheit des Staates äufsert sich namentlich in:

1. dem Reformationsrecht, d. h. dem Recht, über die Zulassung einer Religionsgesellschaft im Staatsgebiet zu entscheiden und deren rechtliche Stellung zu normieren;

2. dem Oberaufsichtsrecht. Auf Grund desselben hat der Staat die Befugnis, Normativbestimmungen zu erlassen, nach welchen die Kirchen sich bei Ausübung ihrer Gesetzgebungsgewalt zu richten haben, und die Vornahme gewisser kirchlicher Akte an seine Genehmigung zu knüpfen [2].

---

1886; Thudichum, Deutsches Kirchenrecht, 2 Bde., Leipzig 1877 und 1878; E. Friedberg, Lehrb. des katholischen und evangelischen Kirchenrechtes, 4. Aufl., Leipzig 1895; Ph. Zorn, Lehrbuch des Kirchenrechtes, Stuttgart 1888; W. Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, erste Hälfte, Freiburg i. Br. und Leipzig 1894; K. Rieker, Die rechtliche Stellung der evangelischen Kirche Deutschlands in ihrer geschichtlichen Entwicklung bis zur Gegenwart, Leipzig 1893; E. Loening, Geschichte des deutschen Kirchenrechtes, Bd. I und II, Strafsburg 1878; Zorn, Art. „Religionsgesellschaften“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 376 ff.; Fürstenau, Das Grundrecht der Religionsfreiheit, Leipzig 1891; H. Singer, Zur Frage des staatlichen Oberaufsichtsrechtes. Mit besonderer Rücksicht auf das Verhältnis des modernen Staates zur katholischen Kirche in der deutschen Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. V S. 60 ff., VIII S. 30 ff.

[2] Wenn Friedberg, Die allgemeine rechtliche Stellung der evangelischen Kirche zum Staat, Leipziger Dekanatsprogramm 1887, und Verfassungsrecht evangelischer Landeskirchen, Leipzig 1888, S. 50 ff., Refor-

Der Staat gewährt andererseits den Religionsgesellschaften Schutz, indem er Strafgesetze gegen Störungen des Gottesdienstes und Schmähung der religiösen Einrichtungen erläſst, die Heilighaltung der Sonn- und Feiertage vorschreibt und gewisse Verfügungen der kirchlichen Behörden vollstreckt.

Die Ausübung der Kirchenhoheit ist in Deutschland auch nach Gründung des Reiches Sache der Einzelstaaten geblieben.

## I. Das Reformationsrecht.

### § 234.

1. Ein staatliches Reformationsrecht konnte sich während des Mittelalters nicht ausbilden, da nur eine einzige christliche Kirche existierte und neben derselben lediglich die Juden eine eigentümlich geduldete Stellung bewahrten. Erst nachdem die protestantische Kirche durch den sogenannten Augsburger Religionsfrieden eine gesicherte Existenz im Reiche erhalten hatte, legten sich die Landesherren die Befugnis bei, die Konfession, der sie selbst angehörten, ausschlieſslich in ihren Territorien zu dulden, die Angehörigen der anderen Konfession dagegen zur Auswanderung zu zwingen. So nahmen fast alle deutschen Territorien einen konfessionellen Charakter an.

Auch der Westfälische Friede lieſs als anerkannte Religionsparteien im Reiche nur die Katholiken und die Protestanten (Lutheraner und Reformierte) zu[1]. Durch denselben wurde die Befugnis der Landesherren, die konfessionellen Verhältnisse ihrer Territorien nach ihrem Ermessen zu gestalten, aufrechterhalten und zum ersten Mal als ius reformandi bezeichnet[2]. Dieses Reformationsrecht erfuhr jedoch im Verhältnis der Katholiken und Protestanten zu einander eine dreifache Beschränkung: 1. Jede der beiden Konfessionen sollte diejenige Religionsübung behalten, welche sie zu irgend einer Zeit des Jahres 1624 gehabt hatte[3]. 2. Bei gezwungener oder freiwilliger Auswanderung der Angehörigen einer Konfession sollte keine Vermögensentziehung stattfinden[4]. 3. Wenn dieselben nicht zur Auswanderung gezwungen wurden, so hatten sie Anspruch auf häusliche Andacht und Gleichberechtigung in bürgerlicher Beziehung[5]. Hinsichtlich der beiden prote-

---

mationsrecht und Aufsichtsrecht nur als Ausflüsse der Vereinshoheit des Staates bezw. seiner Aufsichtsgewalt über öffentliche Korporationen bezeichnet, so ist dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden. Aber diese Befugnisse haben gegenüber den Religionsgesellschaften eine so eigentümliche Gestaltung angenommen, daſs eine gesonderte Behandlung derselben für die juristische Darstellung sich als notwendig erweist.

[1] Instr. pac. Osnabr. Art. VII § 2.

[2] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 30.

[3] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 31 u. 32.

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 36.

[5] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 34 u. 35.

stantischen Konfessionen wurde bestimmt, dafs der Landesherr, welcher zu einer anderen protestantischen Konfession überträte oder ein Territorium mit einer Bevölkerung anderer protestantischer Konfession erwürbe, einen Hofgottesdienst seiner Konfession einrichten und seinen Glaubensgenossen die Religionsübung unwiderruflich gestatten, die bestehenden Kircheneinrichtungen dagegen nicht verändern dürfe[6].

Infolge dieser Bestimmungen blieb auch nach dem Westfälischen Frieden der konfessionelle Charakter der deutschen Territorien fortbestehen. Neben der herrschenden Konfession existierten einzelne Gemeinden, welche auf Grund der Bestimmungen des Friedens eine Religionsübung in Anspruch nehmen konnten oder vom Landesherrn toleriert wurden. Fast allgemein legten sich die Landesherren die Befugnis bei, auch andere christliche Religionsgemeinschaften als die drei anerkannten Hauptkirchen zuzulassen, obwohl dies mit den Bestimmungen des Westfälischen Friedens nicht im Einklang war.

Die Grundsätze der Toleranz kamen im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts zuerst in Preufsen in umfassender Weise zur Geltung. Schon bei der Erwerbung Gelderns war der Fortbestand der katholischen Kirche zugesichert worden. Dasselbe geschah bei der Abtretung Schlesiens und der ersten polnischen Teilung. Auch alle anderen religiösen Gemeinschaften wurden geduldet, sofern ihre Lehren nicht unsittlich oder gesetzwidrig waren. Das Allgemeine Landrecht gewährt jedem Einwohner des Staates volle Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie häuslichen Gottesdienst[7]. Zur Bildung von Religionsgesellschaften erfordert es dagegen Genehmigung des Staates[8]. Die Religionsgesellschaften zerfallen nach ihm in öffentlich aufgenommene und geduldete. Erstere haben die Stellung bevorrechtigter Korporationen, ihre Gebäude heifsen Kirchen und sind als privilegierte Gebäude des Staates zu betrachten, ihren Beamten stehen die Rechte der Staatsbeamten zu. Letztere besitzen das Recht des Privatgottesdienstes in besonderen Gebäuden, deren Eigentum sie aber nur mit Bewilligung des Staates erwerben können; sie dürfen sich weder der Glocken bedienen noch öffentliche Zusammenkünfte aufserhalb der Mauern ihres Versammlungshauses veranstalten[9].

---

[6] Instr. pac. Osnabr. Art. VII §§ 1 u. 2.

[7] A. L. R. T. II Tit. 11 §§ 1—6.

[8] a. a. O. § 10.

[9] A. L. R. T. II Tit. 11 §§ 17 ff. Diese Vorschriften blieben bis zum Erlafs der Verf. in Kraft. Vgl. Patent, die Bildung neuer Kirchengesellschaften betr., vom 30. März 1847. Zwischen die öffentlich aufgenommenen und die geduldeten Religionsgesellschaften schob sich aber unter dem Einflufs der Praxis noch eine dritte Klasse, die sog. konzessionierten, ein. (Vgl. Jacobson in der Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. I S. 394 ff.).

Der R. D. H. S. von 1803[10] zog dadurch, dafs er in den Entschädigungslanden die Aufrechterhaltung der bisherigen Religionsübung vorschrieb, dem Reformationsrecht eine weitere Schranke. Durch die Accessionsurkunden zum Rheinbund[11] versprachen viele deutsche Fürsten, dem katholischen Kultus gleiche Berechtigung mit dem protestantischen einzuräumen. Infolge dieser Bestimmungen und der im Anschlufs an dieselben erlassenen Landesgesetze war im wesentlichen eine Gleichberechtigung der drei Hauptkirchen in Deutschland eingetreten.

Die deutsche B. A. knüpfte an den so entstandenen Rechtszustand an und stellte in Art. 16 den Grundsatz auf, dafs die Verschiedenheit der drei anerkannten christlichen Religionsparteien keinen Unterschied im Genufs der bürgerlichen und politischen Rechte begründe; sie schlofs damit die Reprobation einer dieser Religionsgemeinschaften aus. Dagegen enthielt sie keinerlei Zusicherung über eine Gleichheit der Religionsübung[12]. Doch wurde in den meisten deutschen Ländern auch diese entweder durch ausdrückliche landesgesetzliche Bestimmungen[13] oder doch wenigstens thatsächlich gewährt. Den andern Konfessionen standen dagegen keine bundesverfassungsmäfsigen Rechte zu und zur Bildung von neuen Religionsgesellschaften wurde nach den Staatsgesetzgebungen regelmäfsig besondere obrigkeitliche Genehmigung erfordert. Erst die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 gab die Bildung von Religionsvereinen teils durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen[14], teils indirekt dadurch frei, dafs sie ein allgemeines Vereinsrecht gewährte und für Religionsgemeinschaften keinerlei Ausnahme konstituierte.

---

[10] R. D. H. S. § 63.

[11] G. v. Meyer a. a. O. Bd. I S. 89 ff.

[12] Dafs die Bestimmungen des Art. 16 auch diese umfafst haben, behaupten v. Linde, Gleichberechtigung der Augsburger Konfession mit der katholischen Religion, Mainz 1853; v. Schulte, Lehrbuch § 19 S. 57 N. 2, und H. A. Zachariä, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. I S. 25 ff. Der Beweis, den letzterer aus den Verhandlungen des Wiener Kongresses zu erbringen versucht hat, scheint jedoch nicht gelungen. Vgl. dagegen Richter-Dove, § 98 S. 318 N. 1; Mejer, Der 16. Artikel der deutschen Bundesakte und der Bundestag, in der Kirchlichen Zeitschrift Bd. I S. 236 ff., Bd. II S. 575 ff.; Friedberg, Lehrbuch § 29 S. 93; Fischer, Nation und Bundestag S. 51; Fürstenau a. a. O. S. 115; Rieker a. a. O. S. 345 ff.; Kahl a. a. O. S. 320.

[13] Bayr. Verf. Beil. II, Edikt über die äufseren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreiches Bayern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften §§ 24 ff., Sächs. Verf. § 56, Württ. Verf. § 70, Hess. Verf. Art. 21, Braunschw. N. L. O. § 211, Lipp. Ed. vom 9. Mai 1854.

[14] Preufs. Verf. Art. 12, Württ. G., betr. die religiösen Dissidentenvereine, vom 9. April 1872, Bad. G., die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 9. Okt. 1860 § 3, Hess. Ed. vom 6. März 1848, G., die rechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Staate betr., vom 23. April 1875 Art. 2, S.-Kob.-Goth. St. G. R. § 33.

Die Reichsgesetzgebung hat, indem sie allen Reichsangehörigen das Recht der freien Niederlassung im ganzen Reichsgebiete gewährleistet[15] und jede aus der Verschiedenheit der Konfessionen fließende Ungleichheit der bürgerlichen und politischen Rechte ausschließt[16], den Einzelstaaten die Befugnis entzogen, Angehörigen bestimmter Religionsgesellschaften die Aufnahme im Staatsgebiet zu verweigern. Die Reprobation einer Religionsgesellschaft in dem Sinne, daß den Angehörigen derselben der Aufenthalt im Staatsgebiete nicht gestattet wird, kann künftighin nur im Wege der Reichsgesetzgebung stattfinden. Dagegen ist reichsgesetzlich weder eine allgemeine Freiheit der Bildung von Religionsvereinen noch eine Gleichheit der Religionsübung für alle Konfessionen garantiert[17]. Vielmehr weisen in diesem Punkte die Landesgesetzgebungen große Verschiedenheiten auf. Einige geben die Bildung von Religionsgesellschaften unbedingt frei und gewähren allen volle häusliche und öffentliche Religionsübung[18]. Nach diesen äußert sich die Einwirkung des Staates auf die Rechtsstellung der Religionsgesellschaften nur noch in der Erteilung von Korporationsrechten und der Verleihung von Privilegien. Andere gewähren zwar das Recht der freien Vereinigung zu religiösen Gemeinschaften, dagegen keine Gleichheit der Religionsübung; die Art derselben richtet sich nach den besonderen Verwilligungen[19]. Noch andere endlich haben an dem Erfordernis staatlicher Genehmigung für die Bildung von religiösen Gemeinschaften festgehalten[20]. Das Reformationsrecht der deutschen Staaten hat demnach durch die neuere Entwicklung zwar eine erhebliche Einschränkung erfahren, ist aber keineswegs beseitigt worden[21]. Dagegen muß nach Durchführung der völligen Gleichberechtigung aller Konfessionen der Standpunkt des christlichen Staates, welchen die deutsche Gesetzgebung früher einnahm, als aufgegeben betrachtet werden[22].

---

[15] R. G. über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1.

[16] R. G., betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen, vom 3. Juli 1869.

[17] Vgl. auch Hinschius in Marquardsens Handbuch S. 359 N. 5; Fürstenau a. a. O. S, 244; Kahl a. a. O. S. 322.

[18] Preuß. Verf. Art. 12, Württ. G. vom 9. April 1872, Hess. G. vom 23. April 1875 Art. 2 u. 3, S.-Kob.-Goth. St. G. G. § 33, Old. St. G. G. Art. 76.

[19] Bad. G. vom 9. Okt. 1860 §§ 2 u. 3, Wald. Verf. §§ 40 u. 41.

[20] Bayr. Ed. §§ 3, 26, Sächs. G., die Einführung der Civilstandsregister für Personen, welche keiner im Königreich Sachsen anerkannten Religionsgesellschaft angehören, und einige damit zusammenhängende Bestimmungen betr., vom 20. Juni 1870 § 21, Braunschw. G., die Rechtsverhältnisse der Dissidenten betr., vom 25. März 1873 § 20. Derselbe Grundsatz gilt in Elsaß-Lothringen für alle religiösen Vereinigungen über zwanzig Personen wegen der auf diese anwendbaren Vorschriften des französischen Vereinsrechtes. S.-Mein. G., die aus der Kirche Austretenden betr., vom 7. Dez. 1878 Art. 6.

[21] Vgl. auch Rieker a. a. O. S. 387; Kahl a. a. O. S. 324.

[22] And. Ansicht: Rieker a. a. O. S. 387 ff., weil der deutsche Staat sich indirekt zum Christentum als der religiösen Grundlage des Volkstums

2. Die Rechtsstellung der einzelnen Religionsgesellschaften in Deutschland ist folgende:

a) Die katholische und die evangelische (lutherische und reformierte) Kirche nehmen die Stellung privilegierter Religionsgemeinschaften ein und gelten als öffentliche Korporationen[23]. Sie geniefsen einen besonderen strafrechtlichen Schutz, ihre Geistlichen sind in vielen Beziehungen den Staatsbeamten gleichgestellt, sie erhalten eine Dotation aus Staatsmitteln und ihre Abgaben können im Wege der Verwaltungsexekution beigetrieben werden. Den Katholiken stehen nach einigen Landesgesetzen die Altkatholiken gleich, welche vom Standpunkte der betreffenden Staaten als Katholiken betrachtet werden[24].

b) Unter den übrigen christlichen Religionsgesellschaften[25] sind diejenigen besonders ausgezeichnet, welche sich im Besitz von Korporationsrechten befinden[26]. An diesen Besitz

---

bekenne, indem er die christlichen Kirchen als öffentliche Korporationen behandle und damit ihren Wert für seinen Bestand und seine Wohlfahrt anerkenne. Dieser Umstand berechtigt aber doch noch nicht, den Staat selbst für einen „christlichen“ zu erklären. Noch weniger kann aus den Beziehungen des Staates zur Religion überhaupt, namentlich dem konfessionellen Charakter der Schulen oder der Erteilung von Religionsunterricht in denselben und dem Gebrauch des Eides, wie Rieker, Die Stellung des modernen Staates zu Religion und Kirche, Dresden 1895 behauptet, ein specifisch christlicher Charakter des Staates hergeleitet werden. Übrigens hat der Streit nur theoretisches Interesse, praktische Bedeutung besitzt er nicht.

[23] Diese Charakterisierung ist nicht nur in der Wissenschaft üblich, sondern hat ihren Ausdruck auch in der Gesetzgebung gefunden (Preufs. A. L. R. T. II Tit. 11 §§ 17 ff., Bayr. Rel. Ed. § 28, Bad. G. vom 9, Okt. 1860 § 1). Widerspruch dagegen hat Kahl a. a. O. S. 332 ff. erhoben, weil das Wesen der öffentlichen Korporation streitig sei. Doch empfindet er selbst das Bedürfnis, die Kirchen von andern Korporationen zu unterscheiden, und will sie deshalb als „qualifizierte Korporationen“ bezeichnen. Damit dürfte aber kaum etwas gewonnen sein. Übereinstimmend: Schön im Verwaltungsarchiv Bd. VI S. 126, der aber der Bezeichnung der Kirchen als öffentliche Korporationen nur politische, nicht rechtliche Bedeutung zuerkennt.

[24] Preufs. G. vom 4. Juli 1875, Bad. G. vom 15. Juni 1874.

[25] Jacobson, Über die Arten der Religionsgesellschaften und die religiösen Rechtsverhältnisse der Dissidenten in Preufsen, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. I S. 392 ff.; Stälin, Geschichte der Rechtsverhältnisse der religiösen Genossenschaften und der Dissidenten in Württemberg, ebenda Bd. XI S. 398 ff.; Hinschius in Marquardsens Handb. S. 359 ff.

[26] In Preufsen besitzen Korporationsrechte die Herrnhuter kraft älterer Konzessionen (Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preufsischen Staates Bd. I, Halle 1864, § 26), die von der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner (sogenannte Altlutheraner, Generalkonzession vom 23. Juli 1845) und die Reformierten niederländischer Konfession (Erlafs vom 24. November 1849, Jacobson a. a. O. § 26, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. III S. 358 ff.). Nach Art. 13 der Verf. können die Religionsgesellschaften Korporationsrechte nur durch besondere Gesetze erlangen. Eine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen der Erteilung von Korporationsrechten hat stattgefunden für die Gemeinden der Mennoniten (G. vom 12. Juni 1874) und der Baptisten (G. vom 7. Juli 1875). In Sachsen sind die Deutschkatholiken den anerkannten christlichen Kirchen völlig gleichgestellt (G. vom 2. Nov. 1848). In Bayern ist für die Angehörigen

ist nicht nur die Eigenschaft als privatrechtliches Vermögenssubjekt, sondern es sind an denselben auch noch anderweite Vorrechte geknüpft[27]. Diejenigen Religionsgemeinschaften, welche Korporationsrechte nicht besitzen, haben den Charakter gewöhnlicher Vereine. Als solche entbehren sie nicht nur der Eigenschaft als selbständiges Privatrechtssubjekt, sondern sind auch gewissen Beschränkungen der Vereinsgesetzgebung unterworfen, welchen die Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten nicht unterliegen[28].

c) Die Rechtsverhältnisse der jüdischen Religionsgesellschaften sind in mehreren Staaten durch besondere Gesetze geregelt worden. Einige dieser Gesetze haben eine Gesamtorganisation der israelitischen Religionsgemeinschaft für das ganze Land mit einer Oberbehörde geschaffen, während andere sich auf eine Ordnung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Gemeinden beschränken[29]. Den jüdischen Synagogen- oder Rabbinatsgemeinden stehen regelmäfsig Korporationsrechte zu[30].

## II. Das Oberaufsichtsrecht.

### 1. Die katholische Kirche.

### § 235.

An der Spitze des heiligen römischen Reiches deutscher Nation, welches nach der Auffassung des Mittelalters die gesamte Christenheit umfafste, stand der Kaiser als weltlicher, der Papst als geistlicher Herrscher. Während bis zur Mitte des elften Jahrhunderts die kaiserliche Autorität das Übergewicht behauptete, ging seit Gregor VII. das Streben der Päpste dahin, die Macht des Kaisers zu brechen und die geistliche Gewalt der weltlichen

---

der griechischen Kirche die Gleichberechtigung in bürgerlicher und politischer Beziehung mit den anerkannten Hauptkirchen ausgesprochen (Verf. G. vom 1. Juli 1834) eine Verleihung von Korporationsrechten ist hierin jedoch nicht zu finden (Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 87 N. 8; Roth, Bayrisches Civilrecht Bd. I S. 228 N. 4. — Anderer Ansicht: Thudichum, Deutsches Kirchenrecht § 71).

[27] R. St. G. B. § 166, R. Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 65, Preufs. Vereinsgesetz vom 11. März 1850 § 2, Preufs. G., betr. den Austritt aus der Kirche, vom 14. Mai 1873 § 8.

[28] In Preufsen den Beschränkungen der §§ 1 u. 2, dagegen nicht denen des § 8 des Vereinsgesetzes; v. Rönne, Preufsisches Staatsrecht Bd. II § 142 S 158; H. Schulze, Preufsisches Staatsrecht § 249; Thudichum a. a. O. § 65.

[29] Der erstere Zustand besteht beispielsweise in Württemberg, Baden, Hannover, dem ehemaligen Kurhessen und Holstein, der letztere in den alten preufsischen Provinzen und Bayern. Vgl. J. Heimberger, Die staatskirchliche Stellung der Israeliten in Bayern, Freiburg i. Br. und Leipzig 1893, S. 48 ff. In Baden ist 1894 eine Synodalverfassung eingeführt.

[30] Vgl. z. B. preufs. G. über die Verhältnisse der Juden vom 23. Juli 1847 § 37 und für Bayern: Heimberger a. a. O. S. 133 170.

überzuordnen. Im Bunde mit den italienischen Städten und unterstützt durch die Politik der deutschen Fürsten erreichten sie im zwölften und dreizehnten Jahrhundert ihr Ziel. Unter Innocenz III. befand sich die päpstliche Suprematie auf dem Höhepunkte. Aber die Übertreibung der päpstlichen Ansprüche bewirkte eine um so stärkere Reaktion der staatlichen Elemente, als deren Repräsentant gegen Ende des dreizehnten Jahrhunderts das französische Königtum auftrat. Seit Verlegung der päpstlichen Residenz nach Avignon ging das Papsttum immer mehr seinem Verfalle entgegen. In den Kämpfen Ludwigs des Bayern mit dem Papst zeigten Kaiser und Kurfürsten das Streben, die Unabhängigkeit der Kaiserwahl gegenüber den Übergriffen des römischen Stuhles zu behaupten. Im fünfzehnten Jahrhundert traten auch die Territorialgewalten, sowohl Städte als Landesherren, den Anmafsungen der Kirche mit Erfolg entgegen, indem sie die übermäfsig ausgedehnte kirchliche Gerichtsbarkeit beschränkten und die Publikation päpstlicher Erlasse an ihre Zustimmung knüpften.

Aus diesen Anfängen entwickelte sich seit der Reformation in denjenigen weltlichen Territorien, welche katholisch geblieben waren, ein staatliches Oberaufsichtsrecht über die katholische Kirche. Zur Ausübung desselben bestellten die Landesherren eigene Behörden nach dem Muster der protestantischen Konsistorien. Während des dreifsigjährigen Krieges wurde die Handhabung der Staatshoheitsrechte über die Kirche meist unterbrochen. Nach Beendigung desselben kam sie aber bald wieder in Aufnahme. Während des achtzehnten Jahrhunderts bestand in den gröfseren katholischen Staaten, namentlich in Österreich, ein System starker Bevormundung der Kirche, das in Präventivmafsregeln der verschiedensten Art seinen Ausdruck fand. Eine ähnliche Regelung des Verhältnisses der Kirche zum Staat enthielt das Preufsische Landrecht[1].

Durch die im R. D. H. S. von 1803 angeordneten Säkularisationen wurde der kirchlichen Organisation Deutschlands der Boden entzogen. Das Bedürfnis einer neuen Regelung derselben machte sich geltend. Aber es führten weder die Unterhandlungen des Papstes mit dem deutschen Reiche zu einem Resultat, noch kam der Gedanke, ein Konkordat mit dem Rheinbund abzuschliefsen, zur Ausführung. Dagegen hatte Napoleon I. schon als erster Konsul am 26. messidor bezw. 23. fructidor des Jahres IX ein Konkordat mit dem Papste vereinbart, welches die Verhältnisse der französischen Kirche zu regeln bestimmt war. Ein Gesetz vom 18. germinal des Jahres X legte demselben die Geltung eines Staatsgesetzes der französischen Republik bei und ergänzte es durch die sogenannten Organischen Artikel, in denen die Hoheitsrechte des Staates über die Kirche eine genaue Fixierung erhielten. Diese Bestimmungen sind in Frankreich dauernd die

---

[1] Preufs. A. L. R. T. II Tit. 11.

Grundlage des Rechtszustandes der katholischen Kirche geblieben und haben als solche auch in Elsafs-Lothringen gesetzliche Gültigkeit[2].

Nach Gründung des Deutschen Bundes fanden neue Unterhandlungen zwischen der römischen Kurie und den einzelnen deutschen Staaten statt. Mit Bayern wurde am 5. Juni 1817 ein Konkordat vereinbart, das am 24. Oktober und 15. November desselben Jahres seine Ratifikation erhielt. Die Publikation desselben erfolgte gleichzeitig mit der Verfassung am 26. Mai 1818, und zwar als erster Anhang zur zweiten Verfassungsbeilage, dem sogenannten Religionsedikt. In dem letzteren waren die staatlichen Aufsichtsrechte ausführlich geregelt. Die übrigen Staaten verzichteten entweder von vornherein auf den Abschlufs von Konkordaten oder die darüber stattgehabten Verhandlungen führten zu keinem Resultat. Die kirchliche Organisation wurde hier durch päpstliche Cirkumskriptionsbullen geregelt, welche der Staat als Statut der katholischen Kirche publizierte. Die Frage der Kirchenhoheit blieb damit der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten[3].

Bis zum Ende des vierten Jahrzehntes des gegenwärtigen Jahrhunderts blieb überall in Deutschland ein System strenger Staatsaufsicht über die katholische Kirche bestehen. Der Wendepunkt trat mit der Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV. ein. Durch verschiedene Mafsregeln wurde der Kirche in Preufsen eine freiere Bewegung gestattet. Die Ereignisse des Jahres 1848, welche die Kirche selbst geschickt zu benutzen verstand, brachten den Grundsatz der Unabhängigkeit der Kirche vom Staate zur Geltung. Die Grundrechte des deutschen Volkes bestimmten, dafs jede Religionsgesellschaft ihre An-

---

[2] Ein vertragsmäfsiges Verhältnis mit der römischen Kurie besteht allerdings für das Deutsche Reich nicht, da vertragsmäfsige Rechte und Verpflichtungen eines Staates mit der Abtretung einzelner Gebietsteile nicht übergehen. So wird auch übereinstimmend von der Kurie und der deutschen Reichsregierung angenommen (Dove, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. XI S. 91 ff.). Das Konkordat hatte aber für Frankreich nicht blofs die Kraft eines Staatsvertrages, sondern auch die eines Gesetzes. Als solches ist es trotz der Vereinigung Elsafs-Lothringens mit dem Deutschen Reiche in Kraft geblieben und bleibt es solange, bis es auf dem Wege der Gesetzgebung aufgehoben wird. Vgl. auch Hinschius in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes Bd. I S. 278 N. 4; Leoni ebenda Bd. II S. 293; Leoni und Mandel, Öffentl. Recht Bd. II S. 286.

[3] Für Preufsen: Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821, publiziert am 23. August 1821; für Hannover: Bulle Impensa Romanorum pontificum vom 26. März 1824, publiziert am 20. Mai desselben Jahres; für die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz (Württemberg, Baden, beide Hessen, Nassau, Hohenzollern, Frankfurt): Bullen Provida sollersque vom 16. August 1821 und Ad dominici gregis custodiam vom 11. April 1827. Publikation unter Vorbehalt der landesherrlichen Rechte. Übereinstimmende Verordnung der beteiligten Regierungen, betr. die Ausübung der verfassungsmäfsigen Schutz- und Aufsichtsrechte des Staates über die katholische Landeskirche, vom 30. Januar 1830. Weitere Verordnung vom 1. März 1853.

gelegenheiten selbständig ordne und verwalte[4], eine Fassung, welche beinahe wörtlich in die preufsische Verfassungsurkunde überging[5]. Die Art und Weise, in welcher die Vorschriften der letzteren in Preufsen praktisch gehandhabt wurden, führte schliefslich zu einer fast vollständigen Vernichtung der Kirchenhoheit des Staates.

Nachdem die Kirche auch in Österreich durch das Konkordat vom 18. August 1855 eine völlig unabhängige und dazu höchst privilegierte Stellung errungen hatte, versuchte sie, denselben Zustand in den süddeutschen Staaten durch Vereinbarungen mit den betreffenden Regierungen herzustellen. Schon am 23. April 1854 hatte der Bischof von Mainz eine Übereinkunft mit der grofsherzoglich hessischen Regierung geschlossen, welche im Jahre 1856 durch fernere Zugeständnisse der letzteren erweitert wurde. Am 8. April 1857 kam ein Konkordat mit Württemberg und am 28. Juni 1859 ein gleiches mit Baden zu stande. Die Durchführung des letzteren scheiterte jedoch am Widerstande des Landtages, dasselbe wurde wieder aufgehoben und das Verhältnis des Staates zur Kirche auf einer neuen gesetzlichen Basis geregelt[6]. Auch die württembergische Regierung sah sich nunmehr gezwungen, das von ihr abgeschlossene Konkordat den Ständen vorzulegen, welche dasselbe ebenfalls verwarfen. Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche wurden auch hier Gegenstand gesetzlicher Feststellung[7]. Die hessische zweite Kammer erklärte im Jahre 1863 die Konvention mit dem Bischof von Mainz gleichfalls für ungültig; im Jahre 1866 wurde sie mit Übereinstimmung beider Kontrahenten aufgegeben. Zu einer gesetzlichen Regelung kam es jedoch hier vorläufig nicht und die im Einverständnis mit dem Bischof von Mainz festgestellte Verwaltungspraxis erhielt alle wesentlichen Bestimmungen der Konvention aufrecht.

Eine neue Entwicklungsperiode begann mit den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts. In Preufsen wurde in der Zeit von 1873 bis 1876 eine Reihe von Gesetzen erlassen, welche das Ziel verfolgten, die seit der Verfassung beinahe vollständig aufgegebenen Hoheitsrechte des Staates über die Kirche wieder herzustellen und letztere einer eingehenden Staatsaufsicht zu unterwerfen[8]. Der Erlafs dieser Gesetze führte zu einem heftigen

---

[4] R. Verf. von 1849 § 47.

[5] Preufs. Verf. Art. 15.

[6] G., die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 9. Oktober 1860.

[7] G., betr. die Regelung des Verhältnisses der Staatsgewalt zur katholischen Kirche, vom 30. Januar 1862.

[8] Preufs. G., betr. die Abänderung der Art. 15 u. 18 der Verf. Urk. vom 31. Januar 1850, vom 5. April 1873, G. über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen vom 11. Mai 1873, G. über die kirchliche Disciplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten vom 12. Mai 1873, G. über die Grenzen des Rechtes zum Gebrauch kirchlicher Straf- und Zuchtmittel vom 13. Mai 1873, G. wegen

Kampf zwischen dem Staate und der katholischen Kirche. Seit dem Jahre 1880 trat ein Rückschlag der preufsischen Kirchenpolitik ein, und die Gesetzgebung der Jahre 1880 bis 1887 hat einen grofsen Teil der 1873 bis 1876 eingeführten gesetzlichen Vorschriften wieder beseitigt[9]. Unter dem Einflufs der preufsischen Gesetzgebung wurde im Grofsherzogtum Hessen eine völlige Neuordnung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat vorgenommen[10]. Der Umschlag in der preufsischen Kirchenpolitik bewirkte aber, dafs auch hier ein Teil der Bestimmungen wieder beseitigt wurde[11]. In Baden haben die kirchenpolitischen Gesetze in den siebziger und achtziger Jahren ebenfalls verschiedene Modifikationen erfahren[12]. Im Königreich Sachsen ist im Jahre 1876 eine neue kirchliche Gesetzgebung in Kraft getreten[13].

---

Deklaration und Ergänzuug des G. vom 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen vom 21. Mai 1874, G. über die Verwaltung erledigter katholischer Bistümer vom 20. Mai 1874, G., betr. die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche, vom 31. Mai 1875, G. über die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verf. Urk. vom 31. Januar 1850, vom 18. Juni 1875, G. über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden vom 20. Juni 1875, G. über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diöcesen vom 7. Juni 1876; Hinschius, Die preufsischen Kirchengesetze des Jahres 1873, Berlin 1873; Ders., Die preufsischen Kirchengesetze der Jahre 1874 u. 1875, Berlin 1875. Die Gesetze vom 11. u. 12. Mai 1873 und 31. Mai 1875 sind in Lauenburg eingeführt durch G. vom 25. Febr. 1878 § 5.

[9] G. G., betr. Abänderung der kirchenpolitischen Gesetze, vom 14. Juli 1880, 31. Mai 1882, 11. Juli 1883, 21. Mai 1886, 29. April 1887, G., betr. den Vorsitz im Kirchenvorstande der katholischen Kirchengemeinden in dem Geltungsgebiete des rheinischen Rechtes, vom 31. März 1893; Hinschius, Das preufsische Kirchengesetz vom 14. Juli 1880 nebst den Gesetzen vom 7. Juni 1876 und 13. Februar 1878, Berlin 1881; Ders., Das preufsische Gesetz, betr. Abänderung der kirchenpolitischen Gesetze, vom 31. Mai 1882 in seiner Einwirkung auf die bisherige staatskirchliche Gesetzgebung Preufsens, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. XVIII S. 166 ff.; Ders., Das preufsische Kirchengesetz vom 21. Mai 1886, Berlin und Leipzig 1886, Das preufsische Kirchengesetz vom 29. April 1887, Berlin und Leipzig 1887.

[10] Hess. G. G., die rechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Staate betr., den Mifsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen betr., die religiösen Orden und ordensähnlichen Kongregationen betr., das Besteuerungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften betr., sämtlich vom 23. April 1875.

[11] Hess. G., die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen betr., vom 5. Juli 1887, G., die Abänderung des Gesetzes über den Mifsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., vom 7. Sept. 1889, G., die Abänderung des G., die religiösen Orden und Kongregationen betr., vom 1. Juni 1895.

[12] Bad. G., betr. die Änderung einiger Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Okt. 1860, die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 19. Febr. 1874, G., die allgemeine wissenschaftliche Vorbildung der Kandidaten des geistlichen Standes betr., vom 5. März 1880. G., Änderung einiger gesetzlicher Bestimmungen über die rechtliche Stellung der Kirchen nnd kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 5. Juli 1888.

[13] Sächs. G., die Ausübung des staatlichen Oberaufsichtsrechtes über die katholische Kirche im Königreich Sachsen betr., vom 23. August 1876. Die Bestimmungen über Anwendung desselben auf die Oberlausitz enthält die V. vom 13. Juli 1877.

Die Kirchengesetze der kleineren deutschen Staaten sind von geringerer Bedeutung[14].

Als die hauptsächlichsten Hoheitsrechte des Staates über die katholische Kirche erscheinen:

1. das Placet,
2. der sogenannte recursus ab abusu,
3. die Mitwirkung bei der Errichtung, Besetzung und Erledigung von Kirchenämtern,
4. die Aufsicht über die Ausübung gewisser kirchlicher Befugnisse und die Überwachung gewisser kirchlicher Anstalten.

## § 236.

Das Placet[1] (placetum regium) ist das Recht des Staates, von Erlassen der kirchlichen Organe Einsicht zu nehmen und ihre Veröffentlichung zu gestatten. Die rechtliche Bedeutung desselben besteht darin, daſs nur diejenigen kirchlichen Erlasse, welche auf Grund des erlangten Placets veröffentlicht sind, verbindliche Kraft für den Staat besitzen. Diejenigen dagegen, deren Veröffentlichung ohne Placet stattgefunden hat, sind für den Staat rechtlich bedeutungslos.

Das Placet hat sich seit dem fünfzehnten Jahrhundert in Frankreich und von deutschen Territorien namentlich in Bayern entwickelt. Eine allgemeine Verbreitung erlangte es in den katholischen Ländern Deutschlands seit dem siebzehnten Jahrhundert. In Preuſsen wurde es 1754 eingeführt[2]. Im deutschen Reiche begnügte man sich anfangs, einzelne geistliche Erlasse wegen Gesetzwidrigkeiten zu kassieren; nach Ausbildung des landesherrlichen Placets wurde auch ein besonderes Placet für das Reich in Anspruch genommen. Bis zum Jahre 1840 bestand das Placet in allen deutschen Staaten, seit dieser Zeit ist es in den meisten aufgehoben oder beschränkt worden.

In alter Form existiert es noch in Bayern und Elsaſs-Lothringen[3]. Dagegen ist es in Preuſsen völlig beseitigt[4]. Die anderen Gesetzgebungen nehmen einen vermittelnden Standpunkt ein: es

---

[14] Zu erwähnen sind: S.-Weim. G. vom 7. Okt. 1823, Abänderung vom 6. Mai 1857, Old. Vertr. vom 5. Jan. 1830, Normativ vom 5. April 1831, Braunschw. G. vom 10. Mai 1867, Schw.-Rud. V. vom 10. Nov. 1871, Lipp. Ed. vom 9. März 1854.

[1] Vgl. darüber namentlich Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche; Hinschius, Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten Bd. III S. 749 ff., 838 ff.; Hübler, Art. „Placet“ in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 243 ff.

[2] Friedberg a. a. O. S. 276; Hinschius a. a. O. S. 759, A. L. R. Teil II Tit. 11 § 118.

[3] Bayr. Verf. Tit. IV § 9, Rel. Ed. § 58. Vgl. Seydel, Bayr. Staatsr. Bd. III S. 543 ff., Organ. Art. 1—3.

[4] Durch Kab. O. vom 1. Januar 1841 für dogmatische Erlasse, durch Art. 16 der Verf. allgemein. Auch nach Aufhebung des letzteren hat eine Wiederherstellung nicht stattgefunden.

sollen alle kirchlichen Erlasse der Regierung zur Einsicht vorgelegt werden, dagegen bedürfen einer ausdrücklichen Genehmigung nur solche, welche in die bürgerlichen Verhältnisse der Staatsangehörigen eingreifen[5].

## § 237.

Der Staat hat das Recht, Beschwerden wegen Mifsbrauches der geistlichen Gewalt anzunehmen und denselben Abhülfe zu verschaffen[1]. Die Berufung des Einzelnen, der sich in seinen Rechten durch Verfügungen der kirchlichen Organe beschwert fühlt, an den Staat wird als recursus ab abusu bezeichnet. Der recursus ab abusu (appel comme d'abus) hat sich bei den französischen Parlamenten ausgebildet, unter deren Schutz sowohl die pragmatische Sanktion von 1437 als auch das Konkordat von 1516 gestellt waren. Durch die Ordonnanz von Villers-Cotteret aus dem Jahre 1539 zuerst gesetzlich geregelt, erhielt er sich bis zur französischen Revolution. Eine Zeit lang aufser Übung gekommen, wurde er durch die Organischen Artikel wieder hergestellt, die Entscheidung aber nunmehr dem Staatsrate übertragen. Im deutschen Reiche war wegen Mifsbrauchs der geistlichen Amtsgewalt eine Beschwerde beim Kaiser zulässig, aufserdem bestand beim Reichskammergericht und dem Reichshofrat ebenfalls ein recursus ab abusu, und zwar nicht blofs gegenüber der katholischen, sondern auch gegenüber der protestantischen Kirche. In den einzelnen Ländern erfolgte die Abhülfe infolge von Beschwerden beim Landesherrn oder bei den höheren Verwaltungsbehörden ohne speciellere Regelung des Verfahrens.

In den meisten deutschen Ländern hat sich der recursus ab abusu in dieser Form erhalten, so namentlich in Bayern[2], Sachsen[3], Württemberg[4], Baden[5], Hessen[6], S.-Weimar[7] und Elsafs-Loth-

[5] Württ. G. vom 30. Jan. 1862 Art. 1, Bad. G. vom 9. Okt. 1860 §§ 15 u. 16, Hess. G. über die rechtliche Stellung der Kirchen Art. 5, Sächs. G. vom 23. Aug. 1876 §§ 2 u. 3, S.-Weim. G. vom 7. Okt. 1823 § 3, Braunschw. N. L. O. § 215.

[1] Vgl. Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche; Hübler, Art. „Staatskirchl. Gerichtsbarkeit" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 480 ff.; Hinschius, Kirchenrecht Bd. VI S. 208 ff., 266 ff.

[2] Rel. Ed. §§ 52—54. Vgl. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. III S. 543 ff.

[3] G. vom 23. August 1876 § 9.

[4] Oberrheinische V. vom 30. Januar 1830 § 36. Die Bestimmungen derselben sind, wie sich aus den Motiven des G. vom 30. Januar 1862 ergiebt, auch nach Erlafs desselben als fortbestehend anzusehen. Vgl. Friedberg a. a. O. S. 453; Golther a. a. O. S. 333 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht Bd. II S. 429 ff.

[5] Auch hier sind die Bestimmungen der N. 4 angeführten oberrheinischen V. niemals aufgehoben und müssen daher als noch in Kraft befindlich angesehen werden. Hinschius, Zeitschrift für Gesetzgebung u. s. w. des deutschen öffentlichen Rechtes a. a. O. S. 141 N. 1. And. Ansicht: Friedberg a. a. O. S. 465.

[6] G., den Mifsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., Art. 1.

[7] G. vom 7. Oktober 1823 § 5.

ringen[8]. Gewisse Streitigkeiten über kirchliche Rechte und Verbindlichkeiten, namentlich vermögensrechtlicher Natur, sind in neuerer Zeit der Entscheidung der Verwaltungsgerichte überwiesen[9]. Einige Gesetze gestatten ein Einschreiten der Staatsbehörden von Amts wegen gegen den Mifsbrauch der Kirchengewalt, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt oder Staatsgesetze verletzt sind[10].

In Preufsen war der recursus ab abusu durch die an die Verfassung sich anknüpfende Verwaltungspraxis beseitigt worden. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1873 fand eine Wiedereinführung desselben in beschränktem Umfange statt, indem bei kirchlichen Disciplinarentscheidungen das Rechtsmittel der Berufung an den Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten gegeben wurde[11]. Im Jahre 1886 ist aber der Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten aufgehoben und damit das Rechtsmittel wieder beseitigt worden. Nur bei Entlassung eines Kirchenvorstehers oder Gemeindevertreters kann eine Beschwerde an den Minister für geistliche Angelegenheiten ergriffen werden[12].

## § 238.

Eine Mitwirkung des Staates bei Errichtung, Besetzung und Erledigung von Kirchenämtern findet in folgendem Umfange statt:

1. Zur Errichtung und Veränderung von Kirchenämtern ist auch ohne besondere gesetzliche Vorschriften eine Mitwirkung des Staates erforderlich, um für die betreffenden Ämter die Anerkennung desselben zu erlangen. Doch haben die Gesetze bei Veränderungen in der Organisation der Parochieen die Staatsgenehmigung meist ausdrücklich vorgeschrieben[1].

2. Auf die Besetzung der Kirchenämter übt der Staat in zweifacher Richtung einen Einflufs: a) indem er gewisse Vor-

---

[8] Org. Art. Art. 6—8. Die Entscheidung erfolgt durch den Bundesrat nach Vernehmung seines Ausschusses für Justizwesen (G., betr., die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dezember 1871 § 9).

[9] Bayr. G. vom 8. August 1878 Art. 8 Nr. 37, 39, Art. 10 N 11—14, 22, 23, Württ. G. vom 16. Dezember 1876 Art. 10 Nr. 17, Bad. G. vom 14. Juli 1884 § 2 Nr. 24, § 3 Nr. 7, G. vom 26. Juli 1888 Art. 38, Anh. Zust. G. § 30. Vgl. mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I § 15 S. 59 ff.; C. Sartorius, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechtes, München 1891.

[10] Das angeführte hessische und sächsische Gesetz.

[11] Preufs. G. vom 12. Mai 1873 §§ 10—23, 32—34.

[12] Preufs. G. vom 21. Mai 1886 Art. 9, 10.

[1] Bayr. Rel. Ed. §§ 76 und 77. Konk. Art. 12 Nr. f, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 17, Bad. G., die Besteuerung für örtliche kirchliche Bedürfnisse betr., vom 26. Juli 1888 Art. 11, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 10, Old. Vertr. vom 5. Januar 1830 § 12, Norm. vom 5. April 1831 § 19. — Über das jetzige Verfahren in Preufsen vgl. Reskr. des Ministers der geistlichen Angelegenheiten vom 30. September 1874 (bei Hinschius, Kirchengesetze von 1874—75 S. 207).

bedingungen für die Übertragung derselben aufstellt. Diese sind: Besitz der Reichsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates, an deren Stelle jedoch nach Artikel 3 der R. Verf. ebenfalls die Reichsangehörigkeit tritt[2], und wissenschaftliche Vorbildung[3], b) indem er sich das Recht vorbehält, gegen die Anstellung gewisser Personen in Kirchenämtern Widerspruch zu erheben und zum Zwecke der Realisierung dieses Rechtes den geistlichen Obern die Verpflichtung auferlegt, die von ihnen angestellten Geistlichen der Regierung anzuzeigen[4].

Hinsichtlich der Besetzung der Bischofsstühle bestehen besondere Bestimmungen[5]. In Bayern steht dem Könige das No-

---

[2] Preufs. G. vom 11. Mai 1873 § 1, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 3, Bad. G. vom 9. Oktober 1860 § 9, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 1, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 19, S.-Weim. G. vom 7. Oktober 1823 § 17. Übereinstimmend: Bockshammer, Indigenat S. 51 und Hinschius, Kirchenrecht in v. Holtzendorffs Encyklopädie S. 873 entgegen der Kirchenrecht Bd. II S. 504 vertretenen Meinung. And. Ans. auch v. Sarwey, Württemb. Staatsr. Bd. II S. 425 N. 27.

[3] Die wissenschaftliche Vorbildung ist meist durch das Bestehen der Maturitätsprüfung eines deutschen Gymnasiums und die Absolvierung eines dreijährigen Studiums auf einer deutschen Universität zu erbringen (Preufs. G. vom 11. Mai 1873 §§ 4—8, vom 31. Mai 1882 Art. 3, vom 21. Mai 1886 Art. 1, Bad. G. vom 9. Februar 1874 Art. 1, vom 5. März 1880 Art. 1, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 4). In Sachsen wird entweder der oben erwähnte Nachweis oder das Bestehen einer besonderen Staatsprüfung verlangt (G. vom 23. August 1876 §§ 21, 22). In Preufsen und Hessen kann das Universitätsstudium in gewissen Fällen nach Anordnung des Ministers durch Seminarstudium ersetzt werden (Preufs. G. vom 21. Mai 1886 Art. 2, vom 29. April 1887 Art. 1, Hess G. vom 5. Juli 1887 Art. 5). In Württemberg besteht nur die allgemeine Bestimmung, dafs die Zulassung zu einem Kirchenamt durch den Nachweis einer vom Staat für entsprechend erkannten wissenschaftlichen Vorbildung bedingt ist (G. vom 30. Januar 1862 Art. 3). Nähere Vorschriften sind nicht erlassen, weil die kirchlichen Einrichtungen (Studium an der Landesuniversität, Examen bei der theologischen Fakultät in Tübingen) ausreichen. In Bayern bestehen ebenfalls keine besonderen Vorschriften, aber die theologischen Prüfungen werden dort vor gemischten, aus Staats- und Kirchenbeamten bestehenden Kommissionen unter Vorsitz eines staatlichen Kommissars vorgenommen. Vgl. aufserdem Old. Vertr. vom 5. Januar 1830 § 32, S.-Weim. G. vom 7. Oktober 1823 § 17.

[4] Preufs. G. vom 11. Mai 1873 §§ 15 u. 16, G. vom 11. Juli 1883 Art. 1, G. vom 29. April 1887 Art. I §§ 1—3. Das Einspruchsrecht und die Anzeigepflicht besteht hier jetzt nur noch für dauernd übertragene Pfarrämter und das Amt des Bistumsverwesers. Bayr. Konk. Art. 11, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 4, Bad. G. vom 9. Oktober 1860 § 9, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 9, Sächs. G. vom 23. August 1876 §§ 25—26, S.-Weim. G. vom 7. Oktober 1823 § 17, Braunschw. G. vom 10. Mai 1867 § 22, Schw.-Rud. V. vom 10. November 1871 § 2, Lipp. Ed. vom 9. März 1854 Art. 2, Franz. Konk. Art. 10, Org. Art. Art. 19.

[5] Mejer, Das Veto deutsch-protestantischer Staatsregierungen gegen katholische Bischofswahlen, Rostock 1866; v. Ketteler, Das Recht der Domkapitel und das Veto der Regierungen bei den Bischofswahlen in Preufsen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Mainz 1868; Herrmann, Das staatliche Veto bei Bischofswahlen nach dem Recht der oberrheinischen Kirchenprovinz, Heidelberg 1869; Friedberg, Das Veto der Regierungen bei Bischofswahlen in Preufsen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Halle 1869; Schulte, Die Rechtsfrage des Einflusses der Regierung bei den

minationsrecht zu[6], in den andern Staaten wählen die Domkapitel, die Regierung hat aber die Befugnis, personae minus gratae von der Wahl auszuschliefsen[7]. Auch für die Stellen in den Domkapiteln sind den Regierungen gewisse Ernennungs-, Nominations- oder Ausschliefsungsrechte eingeräumt[8].

---

Bischofswahlen in Preufsen mit Rücksicht auf die oberrheinische Kirchenprovinz, Giefsen 1869; Hirschel, Das Recht der Regierungen bezüglich der Bischofswahlen in Preufsen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Mainz 1870; F. v. Sybel, Das Recht des Staates bei Bischofswahlen in Preufsen, Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Bonn 1873; Friedberg, Der Staat und die Bischofswahlen in Deutschland, Leipzig 1874; Der Einflufs der deutschen protestantischen Regierungen bei den Bischofswahlen (von einem Juristen) im Archiv für katholisches Kirchenrecht Bd. LXXVIII S. 225 ff., 411 ff., 605 ff.

[6] Konk. Art. 9. Die gleichen Bestimmungen des französischen Konkordates Art. 17 haben für Elsafs-Lothringen keine Gültigkeit, da das Nominationsrecht nur dem katholischen Staatsoberhaupte eingeräumt ist. Hier fehlt es zur Zeit völlig an Vorschriften über die Bestellung der Bischöfe (anderer Ansicht: Leoni in Marquardsens Handbuch S. 295 N 3). In Kraft geblieben ist dagegen die Bestimmung der organischen Artikel (Art. 18), nach welcher jeder Bischof zur Ausübung seiner Funktionen einer Autorisation der Regierung bedarf.

[7] Die Bestimmungen der Cirkumskriptionsbullen über diesen Gegenstand sind verschieden. In der Provinz Hannover hat nach der Bulle Impensa Romanorum pontificum das Kapitel der Regierung eine Liste einzureichen, aus welcher diese die Namen aller Kandidaten streicht, die personae minus gratae sind. Doch mufs sie eine hinreichende Zahl zur Wahl, also mindestens zwei Personen übrig lassen. Für die altpreufsischen Provinzen enthält die Bulle De salute animarum keine näheren Bestimmungen über den Gegenstand. Dagegen verpflichtet das erläuternde Breve Quod de fidelium die Kapitel, sich vor der Wahl objektive Gewifsheit darüber zu verschaffen, dafs sie keine persona minus grata wählen. Die Vorlegung einer Liste zu diesem Zwecke ist zulässig, aber nicht notwendig. Wenn eine Liste eingereicht wird, so hat die Regierung, falls sich keine personae gratae auf derselben finden, das Recht, die ganze Liste zu verwerfen. Die Bestimmungen, welche sich anfangs nur auf die westlichen Provinzen und Breslau bezogen, sind durch eine Vereinbarung vom 23. bis 24. November 1841 auf den ganzen Staat in seinem damaligen Bestande ausgedehnt worden. Für die oberrheinische Kirchenprovinz hat die Bulle Ad dominici gregis custodiam die Kapitel verpflichtet, eine Kandidatenliste einzureichen, aus welcher die Regierungen streichen können, jedoch so, dafs eine hinreichende Zahl übrig bleibt. Das Breve Re sacra verbietet allgemein die Wahl von personae minus gratae. Dadurch ist jede Wahl einer der Regierung nicht genehmen Person ausgeschlossen. Für die Kapitel besteht zwar keine Verpflichtung, sich vor Aufstellung der Liste zu überzeugen, dafs auf derselben personae gratae stehen (wie Herrmann a. a. O. S. 80, v. Sybel a. a. O. S. 49 u. 50 behaupten), aber die Regierung hat wenn dies nicht der Fall ist, das Recht, die ganze Liste zu verwerfen, (Friedberg, Staat und Bischofswahlen S. 409 ff.; Golther a. a. O. S. 298; Hinschius, Kirchenrecht Bd. II S. 683 u. 684 N. 7; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht Bd. II S. 246 N. 26; Gaupp in Marquardsens Handbuch S. 385). And. Ans.: Der Verf. der Abhandlung im Archiv für kathol. Kirch. R. a. a. O. S. 430, 643, welcher diese Befugnis bestreitet und nur, wenn das Kapitel mala fide einen aus gerechten Gründen mifsliebigen Kandidaten auf die Liste gesetzt hat, der Regierung ein Recht der Beschwerde bei dem Papste zugesteht.

[8] In Bayern ernennt der König den Dechanten und besetzt die Kanonikate in den päpstlichen Monaten (Konk. Art. 9 und 10), für die alt-

3. Nach der Gesetzgebung der siebziger Jahre hatten die Staaten das Recht, Kirchenbeamte wegen Verletzungen der Staatsgesetze ihres Amtes zu entsetzen oder für unfähig zu erklären, dasselbe weiter auszuüben[9]. Durch die neuere Gesetzgebung sind diese Bestimmungen meist wieder beseitigt worden[10]. Dagegen hat die Verurteilung eines Kirchenbeamten zu Zuchthausstrafe, sowie die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter die Unfähigkeit zur Ausübung des Kirchenamtes und den Verlust des Amtseinkommens zur Folge[11].

## § 239.

Die Aufsicht des Staates über kirchliche Handlungen und Anstalten umfaſst folgende Rechte:

1. Beschränkung und Überwachung der kirchlichen Straf- und Disciplinargewalt. Die allgemeinen kirchlichen Straf- und Zuchtmittel dürfen nur dem religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung kirchlicher Rechte oder den Ausschluſs aus der kirchlichen Gemeinschaft betreffen[1]. Als Disciplinarstrafen gegen Kirchendiener sind nur Geldstrafen, Freiheitsstrafen, welche in bestimmten unter Staatsaufsicht stehenden kirchlichen Anstalten verbüſst werden müssen, beide bis zu einem gesetzlich bestimmten Maximalbetrage, und Entfernung aus dem Amte zulässig[2]. Den kirchlichen Disciplinarurteilen, namentlich den auf Entfernung aus dem Amt lautenden, welche einen Verlust oder eine Minderung des Diensteinkommens zur Folge

---

preuſsischen Provinzen ist dem König bei Besetzungen in den päpstlichen Monaten ein Nominationsrecht eingeräumt worden, in Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz haben Bischof und Kapitel der Regierung vier Kandidaten vorzuschlagen, von welchen sie die ihr nicht genehmen streichen kann.

[9] Preuſs. G. vom 12. Mai 1873 §§ 24—36, G. vom 22. April 1875 § 12, G. vom 14. Juli 1880 § 1, G. vom 31. Mai 1882 Art. 2, Bad. G. vom 19. Februar 1874 Art. 3 § 16d, Hess. G., betr. den Miſsbrauch der geistlichen Amtsgewalt, Art. 13—24, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 14.

[10] In Preuſsen sind die betreffenden Vorschriften zwar nicht förmlich aufgehoben, haben aber durch Beseitigung des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten (G. vom 21. Mai 1886 Art. 9) ihre Anwendbarkeit verloren. Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. II, Hess. G. vom 7. September 1889 Art. 2. — Nur die N. 9 erwähnte Bestimmung des sächsischen Gesetzes ist bestehen geblieben, aber schwerlich von praktischer Bedeutung.

[11] Preuſs. G. vom 11. Mai 1873, G. vom 29. April 1887 Art 2 § 4, Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. III, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 13, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 13.

[1] Preuſs. G. vom 13. Mai 1873 § 1, G. vom 29. April 1887 Art. 4, Hess. G., den Miſsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr , vom 23. April 1873 Art. 3, G. vom 7. September 1889 Art. 2, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 7.

[2] Preuſs. G. vom 12. Mai 1873 §§ 3—6, G. vom 21 Mai 1886 Art. 8, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 6, Hess. G., den Miſsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., Art. 6 u. 7. Nach der neueren preuſsischen Gesetzgebung gelten als Kirchendiener nur solche Personen, welche entweder geistliche oder jurisdiktionelle Funktionen ausüben (G. vom 21. Mai 1886 Art. 6).

haben, mufs ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorhergehen[3]. Kirchliche Straf- und Zuchtmittel sind unzulässig wegen solcher Handlungen und Unterlassungen, zu denen die Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten, und wegen Ausübung staatsbürgerlicher Rechte, namentlich öffentlicher Wahl- und Stimmrechte[4]. Eine Vollstreckung kirchlicher Entscheidungen durch staatliche Behörden darf nur auf Grund vorgängiger Prüfung stattfinden[5] [6].

2. Überwachung der kirchlichen Anstalten zur Ausbildung der Kleriker[7].

3. Genehmigung von Prozessionen und Wallfahrten. Diese fallen unter die Bestimmungen der Vereinsgesetze, nach welchen zu öffentlichen Aufzügen obrigkeitliche Genehmigung erfordert wird[8]. Hiervon ist jedoch zu Gunsten herkömmlicher Prozessionen und Wallfahrten eine Ausnahme gemacht[9].

4. Beaufsichtigung der Orden. Einige Gesetzgebungen lassen Orden nur auf Grund einer besonderen Genehmigung der Staatsregierung zu[10]. Andere verbieten grundsätzlich alle Orden

---

[3] Preufs. G. vom 12. Mai 1873 § 2, G. vom 21. Mai 1886 Art. 7, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 6, Hess. G. vom 7. September 1889 Art. 3.

[4] Bad. G. vom 19. Februar 1874 Art. 3 §§ 16b, 16c, Hess. G., den Mifsbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., vom 23. April 1875 Art. 9, 10, Sächs. G. vom 23. August 1876 Art. 8. Die gleichartigen Bestimmungen der preufsischen G. G. vom 12. Mai 1873 § 10 und 13. Mai 1873 §§ 2, 3 sind teils aufgehoben (G. vom 29. April 1887 Art 4), teils durch Beseitigung des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten (G. vom 21. Mai 1886 Art. 9) gegenstandslos geworden.

[5] Preufs. G. vom 12. Mai 1873 § 9, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 7, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 11.

[6] Die bayrische Gesetzgebung enthält keine nähere Regelung der kirchlichen Gerichtsbarkeit, sondern bestimmt nur, dafs keinem kirchlichen Zwangsmittel irgend ein Einflufs auf das gesellschaftliche Leben und die bürgerlichen Verhältnisse ohne Einwilligung der Staatsgewalt gestattet ist (Rel. Ed. § 71).

[7] Preufs. G. vom 21. Mai 1886 Art. 2—5, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 11 u. 12, Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. I, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 6—8, Org. Art. Art. 11, 23—25.

[8] Vgl. § 232 S. 764 N. 7, S.-Weim. G. vom 6. Mai 1857 § 2.

[9] Preufs. V. G. vom 11. März 1850 § 10, Bayr. G. vom 26. Febr. 1850 Art. 4. Vgl. Cirkularerlafs des preufsischen Ministers der geistlichen Angelegenheiten vom 26. August 1874, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. XIII S. 231 ff.

[10] Bayr. Rel. Ed. §§ 76c, 77, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 15, Bad. G. vom 9. Oktober 1860 § 11. In Baden ist aufserdem jede Lehrwirksamkeit von Mitgliedern der Orden und Kongregationen an Lehr- und Erziehungsanstalten untersagt. Die Staatsregierung kann von diesem Verbot widerruflicherweise dispensieren (G., die öffentliche Lehrwirksamkeit der Mitglieder eines religiösen Ordens betr., vom 2. April 1872). Dagegen ist das früher bestehende Verbot von Missionen durch auswärtige Ordensmitglieder aufgehoben (G. vom 14. Juli 1894). Über die in Elsafs-Lothringen geltende französische Gesetzgebung vgl. Friedberg, Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. III S. 378 ff.; Leoni und Mandel, Öffentl. Recht Bd. II S. 297 ff.

oder untersagen wenigstens die Errichtung neuer Niederlassungen und machen davon nur zu Gunsten gewisser Orden eine Ausnahme[11]. Noch andere lassen Orden, welche bestimmte, gesetzlich näher fixierte Zwecke verfolgen, zu und schliefsen die übrigen aus[12]. Der Jesuitenorden, die ihm verwandten Orden und ordens-

---

[11] In Hessen ist den Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Errichtung neuer Niederlassungen und die Aufnahme neuer Mitglieder untersagt. Den weiblichen Orden und Kongregationen, welche sich ausschliefslich dem Unterricht widmen und Privatunterrichtsanstalten besitzen, den Orden, welche Aushülfe in der Seelsorge leisten, den Orden zum guten Hirten und zur ewigen Anbetung in Mainz kann die Aufnahme neuer Mitglieder, denjenigen Orden und Kongregationen, welche sich ausschliefslich der Krankenpflege widmen, auch die Errichtung neuer Niederlassungen und weiblicher Genossenschaften dieser Art die Unterweisung von noch nicht schulpflichtigen Kindern gestattet werden. Die bestehenden Niederlassungen stehen unter Aufsicht des Staates (G., die religiösen Orden und ordensähnlichen Kongregationen betr., vom 23. April 1875, Abänd. G. vom 1. Juni 1895). In Sachsen dürfen weder neue Klöster errichtet noch geistliche Orden oder Brüderschaften, welche mit Orden oder ordensähnlichen Kongregationen in Verbindung stehen, aufgenommen werden. Mitglieder von Orden und ordensähnlichen Kongregationen dürfen auch als einzelne ihre Ordensthätigkeit innerhalb des Königreiches nicht ausüben. Nur reichsangehörigen Mitgliedern solcher Frauenkongregationen, welche innerhalb des Deutschen Reiches ihre Niederlassung haben und sich ausschliefslich der Kranken- und Kinderpflege widmen, kann eine solche Ausübung von der Staatsregierung widerruflich gestattet werden (Verf. § 56, G. vom 23. August 1876 §§ 30 u. 31). Einige Ausnahmen bestehen für die Oberlausitz (V. vom 13. Juli 1877).

[12] Dies ist jetzt der Standpunkt der preufsischen Gesetzgebung. In Preufsen wurden durch G. vom 31. Mai 1875 alle Orden und ordensähnlichen Kongregatiouen verboten. Orden, welche sich mit dem Unterricht und der Erziehung der Jugend beschäftigten, konnte vom Minister der geistlichen Angelegenheiten die Fortdauer ihrer Niederlassung innerhalb eines Zeitraumes von vier Jahren (bis 31. Mai 1879) gestattet werden, um für deren Ersatz durch anderweite Einrichtungen und Anstalten Zeit zu lassen. Zu gleichem Behufe durfte derselbe auch nach Ablauf dieses Zeitraumes einzelnen Mitgliedern von Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Befugnis gewähren, Unterricht zu erteilen. Die Niederlassungen der Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich ausschliefslich der Krankenpflege widmeten, blieben bestehen, konnten jedoch jederzeit durch königliche Verordnung aufgehoben werden. Später ist der Krankenpflege die Pflege und Unterweisung von Blinden, Tauben, Stummen und Idioten, sowie von gefallenen Frauenspersonen, ferner die Pflege und Leitung in Waisenanstalten, Armen- und Pfründnerhäusern, Rettungsanstalten, Asylen und Schutzanstalten für sittlich gefährdete Personen, Arbeiterkolonieen, Verpflegungsanstalten, Arbeiterherbergen, Mägdehäusern gleichgestellt; die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten sind ermächtigt worden, die Errichtung von neuen Niederlassungen der Kranke pflegenden und der ihnen gleichstehenden Genossenschaften zu genehmigen, auch zu gestatten, dafs dieselben die Pflege und Unterweisung von Kindern in noch nicht schulpflichtigem Alter, sowie die Leitung und Unterweisung in Haushaltungs- und Handarbeitsschulen für derartige Kinder als Nebenthätigkeit übernehmen (G. vom 14. Juli 1880 Art. 6, G. vom 21. Mai 1886 Art. 13). Schliefslich sind wieder zugelassen worden diejenigen Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich der Aushülfe in der Seelsorge, der Übung der christlichen Nächstenliebe, dem Unterrichte und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Mädchenschulen und gleichartigen Erziehungsanstalten widmen, oder deren Mitglieder ein beschau-

ähnlichen Kongregationen sind vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen[13].

5. Aufsicht über die Vermögensverwaltung der Kirche. Dieselbe äufsert sich in der Erteilung der staatlichen Genehmigung bei wichtigen Akten der Vermögensverwaltung, der Prüfung der Kirchenrechnungen und in der Entscheidung von Berufungen in finanziellen Angelegenheiten[14].

### 2. Die evangelische Kirche[1].

#### § 240.

Die evangelische Kirche hat sich in Deutschland in engster Anlehnung an den Staat entwickelt. Da der Landesherr die Eigenschaften des Staatsoberhauptes und des Trägers des Kirchenregimentes in sich vereinigte, so konnte sich ein staatliches Oberaufsichtsrecht über die evangelische Kirche nicht ausbilden. Weder für das Placet noch für den recursus ab abusu war ein Anwendungsfeld gegeben. In den protestantischen Territorien wurde die Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten geradezu als eine Seite der Staatsverwaltung behandelt. Erst in diesem Jahrhundert ist wieder eine Scheidung zwischen staatlicher und kirchlicher Sphäre eingetreten. Wenn auch beide noch fortdauernd in der Person des Monarchen zusammenfliefsen, so sind doch die zur Mitwirkung bei dessen Handlungen berufenen Organe für

---

liches Leben führen (G. vom 29. April 1887 Art. 5 § 1). Auf die wieder zugelassenen Orden und Kongregationen finden die gesetzlichen Bestimmungen Anwendung, welche für die bestehenden Orden und Kongregationen galten (Art. 5 § 2). Dieselben bedürfen also zur Errichtung neuer Niederlassungen der Genehmigung der Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten, die bestehenden Niederlassungen können jederzeit durch königliche Verordnung aufgehoben werden. Die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten sind ferner ermächtigt, den zugelassenen Orden und Kongregationen die Ausbildung von Missionaren für den Dienst im Auslande, sowie zu diesem Behuf die Errichtung von Niederlassungen zu gestatten (Art. 5 § 3). Der Grundsatz, dafs Mitglieder von Orden und Kongregationen zur Erteilung von Unterricht der Genehmigung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten bedürfen (G. vom 31. Mai 1875 § 1), ist durch die neuere Gesetzgebung nicht berührt worden.

[13] R. G., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872. Bekanntmachungen des Bundesrates vom 5. Juli 1872, 20. Mai 1873 und 18. Juli 1894.

[14] Preufs. G. vom 20. Juni 1875 §§ 49, 50—55, G. vom 7. Juni 1876, G., betr. das Diensteinkommen der katholischen Pfarrer, vom 2. Juli 1898 Art. 12, Bayr. Rel. Ed. §§ 47, 75, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 19, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 32, Bad. V., die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens betr., vom 20. November 1861, G., die Besteuerung für örtliche kirchliche Bedürfnisse betr., vom 26. Juli 1888 Art. 8, 25—29, G., die Besteuerung für allgemeine kirchliche Bedürfnisse betr., vom 18. Juni 1893 Art. 5, 21, Hess. G., die rechtliche Stellung der Kirchen- und Religionsgemeinschaften im Staate betr., Art. 4.

[1] E. Friedberg, Die allgemeine rechtliche Stellung der evangelischen Kirche zum Staat. Leipziger Dekanatsprogramm 1887.

Staat und Kirche verschieden. Die Funktionen der Kirchenhoheit übt der Monarch unter Verantwortung und Gegenzeichnung des Kultusministers aus und bedarf beim Erlafs von Gesetzen der Zustimmung des Landtages. Zu den Akten der Kirchengewalt bedient er sich der Mitwirkung der kirchlichen Behörden (Konsistorien und Oberkirchenrat), für Kirchengesetze wird da, wo synodale Institutionen eingeführt sind, die Zustimmung der Synoden erfordert[2].

Trotzdem hat eine rechtliche Feststellung der Staatshoheitsrechte über die evangelische Kirche in den meisten deutschen Staaten nicht stattgefunden, weil man in der Person des Monarchen eine hinreichende Garantie gegen Übergriffe der kirchlichen Organe in die staatliche Sphäre zu besitzen glaubte. Nur die preufsische Gesetzgebung hat bei Gelegenheit der Einführung der Synodalverfassungen den Versuch gemacht, die Rechte des Staates gegenüber der evangelischen Kirche genauer zu fixieren[3].

---

[2] Rieker a. a. O. S. 471 ff. behauptet, das Kirchenregiment über die evangelische Kirche sei Staatsregiment, demnach habe der Unterschied von Kirchenhoheit und Kirchengewalt (Kirchenregiment) auf dem Gebiete des evangelischen Kirchenrechtes keine Berechtigung. Diese Auffassung findet allerdings in gewissen Äufserungen der Reformatoren eine Anknüpfung. Sie ignoriert aber die spätere Entwicklung und ist für die jetzigen Verhältnisse unhaltbar. Sie pafst nur für einen konfessionellen, nicht für einen paritätischen Staat, ist unvereinbar mit der allgemein anerkannten Eigenschaft der evangelischen Kirche als selbständiger Korporation und steht in Widerspruch mit der heutigen Verfassung der evangelischen Landeskirchen.

[3] Preufs. G., betr. die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung, vom 25. Mai 1874, Abänderung vom 7. April 1891, G., betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie, vom 3. Juni 1876. Nachtrag vom 6. März 1882, Abänderung vom 21. Mai 1887, 19. Mai 1891, 30. August 1892, 28. Mai 1894 und 21. Sept. 1898. G. vom 8. März 1893, G., betr. die evangelische Kirchenverfassung in der Provinz Schleswig-Holstein und in dem Amtsbezirke des Konsistoriums zu Wiesbaden, vom 6. April 1878, Abänd. G. vom 14. Juli 1895, G., betr. die Kirchenverfassung in der evangelisch-reformierten Kirche der Provinz Hannover, vom 6. August 1883, Abänd. G. vom 14. Juli 1895, G., betr. die Kirchenverfassung der evangelischen Kirche im Bezirke des Konsistoriums zu Kassel, vom 19. März 1886, Abänd. G. vom 14. Juli 1895, G., betr. Abänderungen der Kirchenverfassung der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover, vom 6. Mai 1885, G., betr. die Kirchengemeindeordnung für die evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden Bornheim, Oberrad, Niederrad, Bonames, Niederursel und Hausen vom 2. Juni 1890. G., betr. die Kirchengemeindeordnung für die evangelischen Gemeinden der hohenzollernschen Lande vom 1. März 1897, G., betr. die Vertretung der Probstei- (Kreis-) Synodalverbände und des Gesamtverbandes der evangelisch-lutherischen Kirche in der Provinz Schleswig-Holstein und der Kreissynodalverbände des Konsistorialbezirks Wiesbaden in vermögensrechtlichen Angelegenheiten, vom 9. Juni 1898, G., betr. die Bildung von Parochialverbänden in der Provinz Schleswig-Holstein, vom 25. Juni 1898, G., betr. die Kreissynodalordnung in den hohenzollernschen Landen, vom 2. Juli 1898. Ähnliche Bestimmungen wie in Preufsen sind in Anhalt erlassen worden (G., die Synodalordnung betr., vom 24. März 1879). — Aufserdem ist noch zu erwähnen das sächs. G. zur Publikation des Kirchengesetzes wegen Errichtung eines

Die Stellung des Königs als Inhabers der evangelischen Kirchengewalt bedingte jedoch die Anwendung anderer Formen, als sie bei der Ausübung der Staatshoheitsrechte gegenüber der katholischen Kirche üblich sind. Akte des Königs konnten weder einer Aufsicht noch einer Bestätigung der Staatsbehörden unterworfen werden. Dagegen war es mit der staatsrechtlichen Stellung des Königs vollkommen vereinbar, gewisse kirchliche Handlungen desselben an eine Mitwirkung anderer staatlicher Organe zu binden. Diese staatlichen Organe sind der Kultusminister, das Staatsministerium und der Landtag. Die Kontrasignatur des Kultusministers ist nach den für die alten Provinzen und Hohenzollern geltenden Vorschriften bei der Besetzung kirchenregimentlicher Ämter erforderlich[4]. In Schleswig-Holstein und den Konsistorialbezirken Wiesbaden und Kassel stehen in Ermangelung einer obersten Kirchenbehörde dem Kultusminister viel weitergehende Befugnisse, auch bei der Erledigung rein kirchlicher Angelegenheiten, zu[5]. Eine Mitwirkung des Staatsministeriums tritt ein: 1. insofern dasselbe, bevor ein Kirchengesetz dem Könige zur Sanktion vorgelegt wird, durch eine Erklärung festzustellen hat, daſs gegen das Gesetz von Staats wegen nichts zu erinnern ist[6]; 2. insofern es zu gewissen auf die Erhebung von Abgaben bezüglichen Kirchengesetzen, ehe sie zur Sanktion vorgelegt werden, seine Zustimmung erteilen muſs[7]. Eine Genehmigung des Landtages wird erfordert zu der Aufhebung und Änderung gewisser Bestimmungen der kirchlichen Verfassungsgesetze[8], zu Veränderungen der kollegialen Verfassung des Oberkirchenrates, der Konsistorien und sonstigen Kirchenbehörden[9] und

evangelisch-lutherischen Landeskonsistoriums vom 16. April 1873, welches in § 2 den Kultusminister dafür verantwortlich macht, daſs keinerlei kirchliche Akte in die staatliche Sphäre übergreifen.

[4] Preuſs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 1. März 1897 Art. 6.

[5] Preuſs. G. vom 6. April 1878 Art. 29, G. vom 19. März 1886 Art. 15.

[6] Preuſs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 13, G. vom 28. Mai 1894 § 2, G. vom 6. April 1878 Art. 23, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden §§ 4, 5, G. vom 6. August 1883 Art. 12, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover §§ 2, 3, G. vom 19. März 1886 Art 10, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel §§ 2, 3, Anh. G. Art 3.

[7] Preuſs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 15 u. 17, G. vom 28. Mai 1894 §§ 3, 5, G. vom 6. April 1878 Art. 24, G. vom 6. August 1883 Art. 13, G. vom 19. März 1886 Art. 11.

[8] Preuſs. G. vom 25. Mai 1874 Art. 1—4, G. vom 3. Juni 1876 Art. 1, 2, 5—8, 10, 14, Nachtr. vom 6. März 1882, G. vom 28. Mai 1894 § 1, G. vom 21. Sept. 1898, G. vom 6. April 1878 Art. 1—4, 6, 7, 9, 11, 12, 13—16, 18, 21, 22, 27, 28, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden §§ 1 bis 3, G. vom 6. August 1883 Art. 1—4, 6, 7, 10, 11, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover § 1, G. vom 19. März 1886 Art. 1—4, 6, 8, 9, 14, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel § 1, G. vom 2. Juni 1890 Art. 1—3, G. vom 9. Juni 1898 Art. 1, 3, G. vom 25. Juni 1898 §§ 2, 3, G., betr. das Diensteinkommen evangelischer Pfarrer, vom 2. Juli 1898 Art. 1, 2, G. vom 1. März 1897 Art. 5, G. vom 2. Juli 1898 Art. 8, Anh. G. Art. 2, 7—10.

[9] Preuſs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 21, G. vom 6. April 1878 Art. 29, G. vom 6. August 1883 Art. 18, G. vom 19. März 1886 Art. 15.

zu Kirchengesetzen, welche kirchliche Umlagen auflegen, wenn diese einen gewissen Prozentsatz der Einkommensteuer übersteigen oder eine Belastung der Gemeinden zu Gemeindezwecken anordnen oder zur Folge haben[10].

Anders gestaltet sich die staatliche Mitwirkung bei solchen kirchlichen Akten, welche nicht vom König oder vom Landesherrn, sondern von den Kirchenbehörden oder Kirchenvertretungen ausgehen. Bei diesen findet eine Aufsicht der Staatsbehörden, analog der über die katholische Kirche, statt. Insbesondere steht den Staatsbehörden zu: 1. die Mitwirkung bei der Veränderung bestehender und Bildung neuer Pfarrbezirke[11]; 2. die Bestätigung gewisser statutarischer Bestimmungen[12]; 3. eine Aufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung[13]. Aufserdem ist den Staatsbehörden verblieben: die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äufseren kirchlichen Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften, die Regelung der streitigen Kirchen-, Pfarr- und Küstereibausachen, sowie die Vollstreckung der einstweiligen Entscheidungen in diesen Sachen, die Beitreibung kirchlicher Abgaben, die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen, die Ausstellung von Attesten über das Vorhandensein derjenigen Thatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen[14].

---

[10] Preufs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 16, G. vom 28. Mai 1894 § 5, G. vom 6. April 1878 Art. 26, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden § 6, G. vom 6. August 1883 Art. 14, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover § 4, G. vom 19. März 1886 Art. 13, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel § 4, Anh. G. Art. 4 u. 5, Wald. G., betr. die Synodalordnung für die vereinigte evangelische Kirche, vom 31. Jan. 1873, Abänd. G. vom 9. Jan. 1899.

[11] Preufs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 6. April 1878 Art. 31, G. vom 6. August 1883 Art. 20, G. vom 19. März 1886 Art. 17, G. vom 6. Mai 1885 § 2, G. vom 25. Juni 1898 § 4, G. vom 1. März 1897 Art. 6. Eine Mitwirkung der Staatsbehörden bei Errichtung und Veränderung von Kirchenämtern findet auch noch in einzelnen anderen Staaten statt. Vgl. Hinschius, in Marquardsens Handbuch S. 345 ff.

[12] Preufs. G. vom 25. Mai 1874 Art. 5, G. vom 3. Juni 1876 Art. 4, 7, G. vom 6. April 1878 Art. 5, 10, 17, 20, 27, G. vom 6. August 1883 Art. 5, 9, G. vom 19. März 1886 Art. 5, 7, G. vom 2. Juni 1890 Art. 4, G. vom 8. Juli 1898 Art. 3.

[13] Preufs. G. vom 25. Mai 1874 Art. 3, G. vom 3. Juni 1876 Art. 3, 11, 15, 17, 24, 27, G. vom 6. April 1878 Art. 3, 6, 8, 15, 19, 24, 25, 27, 31, 32, 35, G. vom 6. August 1883 Art. 3, 6, 8, 14, 16, 21—24, G. vom 19. März 1886 Art. 3, 12, 14, 18—21, G. vom 6. Mai 1885 §§ 3, 5, G. vom 2. Juni 1890 Art. 5—8, G. vom 1. März 1897 Art. 6, G. vom 9. Juni 1898 Art. 5, G. vom 25. Juni 1898 § 5, 6, G., betr. das Diensteinkommen evangelischer Pfarrer, vom 2. Juli 1898 Art. 7, G. vom 8. Juli 1898 Art. 4, Bad. G., die Besteuerung für örtliche kirchliche Bedürfnisse betr., vom 26. Juli 1888 Art. 8, 25—29, G., die Besteuerung für allgemeine kirchliche Bedürfnisse betr., vom 18. Juni 1893 Art. 5, 21, Anh. G. Art. 11, Wald. G., die Pfarrkassen betr., vom 9. Jan. 1899.

[14] Preufs. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 6. April 1878 Art. 31, G. vom 6. August 1883 Art. 20, G. vom 19. März 1886 Art. 17, G. vom 1. März 1897 Art. 6.

Von den preufsischen Kirchengesetzen finden auf die evangelische Kirche Anwendung: 1. die Bestimmungen über die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen. Es besteht aber kein Einspruchsrecht der Staatsbehörden bei Anstellungen evangelischer Geistlichen[15]. 2. Die Vorschriften über die Grenzen der kirchlichen Disciplinar- und Strafgewalt. — Ebenso wie die preufsischen erstrecken sich die badischen und hessischen Gesetze über Vorbildung und Anstellung von Geistlichen und kirchliche Disciplinar- und Strafgewalt auf die evangelische Kirche[16]. Das in einzelnen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden) für die evangelische Kirche festgehaltene Placet ist praktisch ohne Bedeutung[17]. Die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit in Bezug auf Streitigkeiten über kirchliche Rechte und Verbindlichkeiten besteht auch für den Bereich der evangelischen Kirche[18].

Im Gegensatz zu Deutschland hat sich die protestantische Kirche Frankreichs ganz unabhängig vom Staate entwickelt. Infolge dessen besteht in Elsafs-Lothringen kein landesherrliches Kirchenregiment. Dagegen sind im französischen Rechte besondere Hoheitsrechte über die protestantische Kirche ähnlich denen über die katholische entwickelt[19], welche auch im Reichslande Geltung besitzen.

### 3. Die übrigen Religionsgesellschaften.

### § 241.

Für die kleineren christlichen Religionsgesellschaften hat sich das Bedürfnis einer staatlichen Oberaufsicht nicht herausgestellt, so dafs es in dieser Beziehung völlig an gesetzlichen Vorschriften fehlt[1]. Auch die Bestimmungen der neueren Kirchengesetze finden auf sie keine Anwendung[2].

Dagegen besteht in den meisten Staaten eine geordnete Aufsicht der Staatsbehörden über die jüdischen Synagogengemeinden[3]. Diese äufsert sich sowohl in einer Mitwirkung bei

---

[15] G. vom 11. Mai 1873 § 28. Über einzelne Ausnahmefälle vgl. Hinschius, Kirchengesetze des Jahres 1873 S. 155 u. 156.

[16] Besondere staatsgesetzliche Bestimmungen über das Disciplinarverfahren gegen evangelische Kirchendiener bestehen in Braunschweig (G. vom 15. Juni 1890).

[17] Vgl. Hinschius in Marquardsens Handbuch S. 343 ff.

[18] Vgl. § 237 S. 779 N. 9.

[19] Die organischen Artikel für die protestantische Kirche beruhen ebenfalls auf dem G. vom 18. germinal des Jahres X.

[1] Eine Ausnahme machen die deutsch-katholischen Gemeinden in Sachsen, über welche eine ganz ähnliche Staatsaufsicht wie über die katholische Kirche besteht. G. über die Rechtsverhältnisse der deutsch-katholischen Glaubensgenossen vom 2. November 1848.

[2] Nur die preufsischen und hessischen Vorschriften über Straf- und Zuchtmittel beziehen sich auch auf Dissidentengemeinden.

[3] Preufs. G. über die Verhältnisse der Juden vom 23. Juli 1847, Bayr. Ed. vom 10. Juni 1813, Württ. G. vom 25. April 1828 in betreff der öffent-

Bildung und Veränderung der Gemeinden als in der Bestätigung der Wahlen der Vorstände und Kultusbeamten, als endlich in einer Kontrolle der Vermögensverwaltung. Auch können Mitglieder der Synagogengemeinden wegen Verletzung der ihnen als solchen zustehenden Rechte einen Rekurs an den Staat ergreifen, über den in Preufsen im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens entschieden wird[4].

---

lichen Verhältnisse der israelitischen Glaubensgenossen, Bad. Ed. vom 13. Jan. 1809, V. vom 4. Mai 1812.

[4] G., betr. die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden, vom 1. August 1883 § 54. Vermögensrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten unterliegen auch in Baden (G. vom 14. Juni 1884 § 2 Nr. 25) und Bayern (G. vom 8. August 1878 Art. 8 Nr. 36) der Entscheidung der Verwaltungsgerichte, in Baden aufserdem Streitigkeiten über Wahlrecht und Wählbarkeit zu den Synagogen- und Schatzungsräten (G. vom 14. Juni 1884 § 3 N. 23).

# Alphabetisches Sachregister.

Die grofsen Zahlen bezeichnen die Seiten, die kleinen die Noten.


Abdankung des Kaisers im alten deutschen Reich 62; des Monarchen im heutigen Staatsrecht 245.

Abfahrtsgeld 727.

Abgeordnete, Rechtliche Stellung derselben. Landtagsabgeordnete 299 ff.; Reichstagsabgeordnete 410 ff.; Abgeordnete zum elsafs-lothringischen Landesausschuss 440.

Abgeordneten, Kammer der, in Württemberg 270[1].

Abgeordnetenhaus, preufsisches 270[1]; Wahlen zu demselben 284[3].

Ablösungen der Reallasten 641; der Servituten 642.

Ablösungsstreitigkeiten, Gerichte zur Entscheidung derselben 375, 563.

Abolition 573.

Absetzung des Monarchen 245[1]; der Beamten 489 ff.; der Kirchendiener 782.

Abstimmung bei Landtagswahlen 286; bei Reichstagswahlen 404; bei Wahlen zum elsafs-lothringischen Landesausschufs 439; bei Gemeindewahlen 352; im Reichstage des ehemaligen deutschen Reiches 67; in den Landtagen 297; im Bundesrat 393; im jetzigen deutschen Reichstage 409; im elsafs-lothringischen Landesausschufs 440.

Abteilungen der Landtage 295, 296; des Reichstages 407, 408; bei der Artillerie 661.

Abtretung von Gebiet s. Gebietsabtretung.

Abzugsgeld 727.

Accise 671, 672.

Adel 749, 757.

Administrativsachen s. Verwaltungssachen.

Admiral, kommandierender 664.

Admiralität, kaiserliche 421.

Adoption kein Erwerbsgrund der Staatsangehörigkeit 200; Bedeutung für die Thronfolge 238.

Adresse der Landtage 267, 294; des Reichstages 400.

Agnaten, Zustimmung bei Änderungen der Thronfolge 233; bei Zulassung unebenbürtiger Descendenz 242; Entscheidungen über Regentschaft 250; Führung der Regentschaft 250, 254.

Akademieen der Wissenschaften und Künste 640.

Aktiengesellschaften 761; Besteuerung derselben s. Erwerbsgesellschaften.

Aktive Formationen der Flotte 663.

Allgemeines Recht 194.

Allgemeines Staatsrecht 48.

Alliancen 33.

Allmendgut 337.

Altersversicherung 219, 650.

Altkatholiken 771.

Amendierung der Gesetze im Landtag 513; im Reichstage 526; im elsafs-lothringischen Landesausschufs 546.

Amnestie 573.

Amt, Begriff 307; Ämter als Verwaltungseinteilung in Westfalen 362; in Oldenburg 370; in Lippe und Schaumburg-Lippe 371; Ämter mit Gehalt können nur auf Grund etatsmäfsiger Bewilligung errichtet werden 663, 702.

Amtmänner, landesherrliche in älterer Zeit 316, 319; in Westfalen 362.

Amtsanwalt 375.

Amtsausschufs in den östlichen preufsischen Provinzen und Schleswig-Holstein 362; in Hohenzollern 366.

Amtsbezirk, Begriff 308; als Verwaltungseinteilung in den östlichen preufsischen Provinzen und Schleswig-Holstein 362.
Amtsdelikt s. Amtsverbrechen.
Amtsgeheimnis s. Dienstgeheimnis.
Amtsgemeinderat in Lippe 371.
Amtsgericht 374, 558.
Amtshauptmann in Sachsen 367; in Oldenburg 370; in Lippe und Schaumburg-Lippe 371.
Amtskammer 318. 320.
Amtskorporation in Württemberg 368.
Amtsrat in Oldenburg 370.
Amtsverbrechen 469.
Amtsversammlung in Westfalen 362; in Hohenzollern 364; in Württemberg 368; in Schaumburg-Lippe 371.
Amtsvorsteher in den östlichen Provinzen Preufsens und Schleswig-Holstein 362; in Sachsen-Altenburg 369; in Anhalt 371.
Anfall, Verzicht auf den ledigen Anfall 237.
Angefälle des Lehnsherrn 248.
Angehörigkeit 196 ff., 637; zu den Kommunalverbänden 309; zu einem Kommunalverbande höherer Ordnung 372; s. aufserdem Gemeindeangehörigkeit, Reichsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit.
Anhalt, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 140; Verwaltungsorganisation 370.
Anleihen 676, 685, 700, 704.
Annahme der Wahl zum Landtage 287; der Wahl zum Reichstage 404.
Anordnungen, gemeinnützige im deutschen Bunde 107.
Anschläge 76.
Anstellung der Beamten 452 ff., 458 ff.; der Post- und Telegraphenbeamten 649; der Offiziere 653 ff.; Anstellung als Erwerbsgrund der Staatsangehörigkeit 203.
Anträge im Bundesrat 393.
Anwartschaften für Ämter 459.
Anzeige von Versammlungen 763; der Anstellung von Geistlichen 780.
Apanagen 262 ff., 751.
Apotheken 639.
Appel comme d'abus 778.
Appropriationsklauseln in England 678.
Arbeiterkoalitionen 761.
Aremberg, Herzog von, Mitglied des Rheinbundes 87; wird mediatisiert 89 und bleibt es bei Gründung des deutschen Bundes 98; jetziger Rechtszustand 752[6].
Aristokratie 26.
Armeecorps 661.
Armeeinspektion 662.
Armenpflege 338, 636.
Armenunterstützung 636, 716, 720; Einflufs auf das Wahlrecht zum Landtag 280 und Reichstag 401.
Armenverbände 637; Streitigkeiten derselben 219 s. auch Bundesamt für Heimatwesen.
Arrest bei Beamten 469, 471.
Arrondissements in Frankreich 314; in Elsafs-Lothringen 428.
Artillerie 661.
Arzt 639.
Aufenthalt im Staatsgebiet 715, 717 ff.
Aufenthaltsbeschränkungen 729 ff.
Auflauf 638.
Auflösung der Landtage 289, 292; des Reichstages 405; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440; der Gemeindevertretungen 353; der Vertretungen der Kommunalverbände höherer Ordnung 372; der Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsafs-Lothringen 437; des Reiches 539; der Vereine 762; der Versammlungen 763.
Aufnahme 202, 637; in den Gemeindeverband 339 ff.; neuer Gebietsteile in das Reich 538.
Aufnahmegebühr bei Gemeinden 342, 346.
Aufsicht des Reiches über die Einzelstaaten 215, 220, 710; des Staates über die Kommunalverbände höherer Ordnung 309, 372; des Staates über die Gemeinden 309, 352; des Staates über die Kirche 766, 772 ff.; über die Gerichte 572; in der Verwaltung 581.
Aufzüge, öffentliche 764.
Augsburg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschlufs Freie Stadt 82; wird später an Bayern abgetreten 89[1].
Ausfertigung der Gesetze 513[8].
Ausführungsverordnungen in den Einzelstaaten 517; im Reiche 542; in Elsafs-Lothringen 547.
Ausfuhrverbote 646.
Ausgaben im allgemeinen 670; der Einzelstaaten 675; des Reiches 693.
Ausgabebewilligungsrecht der

Landtage 683; von Bundesrat und Reichstag 702.
Aushebung 743.
Ausländer. Rechtsstellung im allgemeinen 197, 715; Anstellung im Staatsdienst 462; Ausweisung und Auslieferung 718; kein Anspruch derselben auf völkerrechtlichen Schutz 720; Anspruch auf Rechtsschutz 721; Schutz gegen Verhaftung 726; Niederlassung 730; Gewerbebetrieb 730; Eheschliefsung 730; Recht der Petition und Beschwerde 739; Pflicht zum Gehorsam gegen Gesetze und Behörden 740; Heranziehung zum Militärdienst 743; Steuerpflicht 746.
Ausmärker 342, 345.
Ausnahmegerichte 565.
Ausschlufs von Landtagsmitgliedern 289.
Ausschüsse des Bundesrates 394 ff.; der Landtage 293; städtische 347.
Aussteuer der Prinzessinnen 263.
Austräge, Austrägalgerichte im ehemaligen deutschen Reiche 74; im deutschen Bunde 115 ff.; für Streitigkeiten der jetzigen Bundesstaaten 711; für die Standesherren 563, 756.
Auswanderung 205 ff., 215, 728; Kommissare für Auswanderungswesen 422.
Auswärtige Angelegenheiten 217 ff., 576, 625 ff.; Bundesratsausschufs für dieselben 395, 632.
Auswärtiges Amt des Deutschen Reiches 421, 422, 632.
Ausweisungen 636, 718, 729.
Authentische Interpretation 501.
Autonomie, Begriff und Wesen 193, 501; der Gemeinden 338, 347 ff., 353; der standesherrlichen Familien 752, 755; der reichsritterschaftlichen Familien 758.
Aversen für Zölle und Verbrauchssteuern 699.

Baden, Kurwürde 81; Mitglied des Rheinbundes 87; des deutschen Bundes 99; Vertrag mit dem norddeutschen Bunde über militärische Freizügigkeit 169; Eintritt in den norddeutschen Bund 171; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 135; Verwaltungsorganisation 368; Bier- und Branntweinbesteuerung 221, 697 ff.; Militärgesetzgebung 667.
Baken 216.
Banken 647; Steuern derselben 698.
Banknoten 647.
Bannrechte 645.
Bataillone 661.
Batterieen 661.
Bauermeister, Bauerrichter 331.
Bauernstand 749.
Baupolizei 638.
Bayern, Kurwürde 65; Mitglied des Rheinbundes 87; des deutschen Bundes 99; Eintritt in den norddeutschen Bund 171; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 90, 132; Verwaltungsorganisation 366; stellvertretender Vorsitz im Bundesrat 392; Vertretung im Bundesratsausschufs für Landheer 395; Vorsitz im Bundesratsausschufs für auswärtige Angelegenheiten 396; Vertretung der Reichsgesandten 632; Sonderrechte 220 ff.; Gesetze über Unterstützungswohnsitz und Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung haben daselbst keine Geltung 637, 716, 730; selbständige Post- und Telegraphenverwaltung 649; Besitz eigener Postwertzeichen 694; Selbständigkeit des Militärwesens 658; Militärgesetzgebung 667; Militärstrafgerichtsbarkeit 668[10]; Militäretat 703; Bier- und Branntweinsteuer 221, 697.
Beamte, Begriff 307; Rechtsverhältnisse derselben 443 ff.; Wahl derselben zum Landtag 282; zum Reichstag 402; Kommunalbesteuerung 747.
Beden 78, 671.
Beendigung der Regierung 245 ff.; der Eigenschaft als Landtagsmitglied 289 ff.; als Reichstagsmitglied 405 ff.; des Beamtenverhältnisses 484 ff.
Befehle der Verwaltung 582.
Beginn der Eigenschaft als Landtagsmitglied 287; als Reichstagsmitglied 404; des Beamtenverhältnisses 462.
Begnadigung 573 ff.; bei Ministeranklagen 621; bei militärgerichtlichen Erkenntnissen 656; Verantwortlichkeit dafür 230[20].
Begräbnispolizei 638.
Behörden 223, 307 ff., 315 ff., 378, 385, 414 ff.
Beigeordneter 349, 435.
Bekenntnisfreiheit 110, 731 ff. 768 ff.
Belagerungszustand 219, 638.
Belgien, Verfassungsentwicklung 126.
Bentink, Grafen von, Stellung im

deutschen Bunde 99; hoher Adel der Familie 754 [8].
Berg, Grofsherzogtum 87, 98.
Bergbau 644.
Berichte, wahrheitsgetreue, über Landtagsverhandlungen 303, über Reichstagsverhandlungen 411.
Berlin, Stadt, Stellung aufserhalb des Provinzialverbandes 360, 366.
Berufung der Landtage 290; des Bundesrates 390; des Reichstages 406; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440. — Berufung als prozessualisches Rechtsmittel 558 ff., 738 ff.
Besatzungsstämme bei der Flotte 664.
Besatzungstruppen 662.
Beschlagnahme 726.
Beschlufsfähigkeit der Landtage 297, 511; des Bundesrates 393; des Reichstages 409; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440.
Beschlufsfassung in den Landtagen 297, 511; im Bundesrate 393; im Reichstage 409; im elsafs-lothringischen Landesausschufs 440.
Beschlufssachen 606.
Beschwerden 558 ff., 715, 737 ff.; wegen Mifsbrauchs der geistlichen Gewalt 778.
Besoldung der Beamten 454 [19], 462, 479 ff.
Besonderes Staatsrecht 48.
Bestätigung der Gemeindebeamten 352; der Ortsstatuten und Akte der Gemeindefinanzverwaltung 353; der Statuten der Kommunalverbände höherer Ordnung 372; der Beamten der Kommunalverbände höherer Ordnung 372; der Todesurteile 564, 565; der militärgerichtlichen Erkenntnisse 656.
Betriebsfonds der Reichskasse 693.
Bettler 638.
Beurkundungen 583.
Bevollmächtigte zum Bundesrat s. Bundesratsmitglieder.
Bewässerungen 643.
Bezirke des Staates 28, 354 ff.; der Städte 351; in Preufsen s. Regierungsbezirke; in Baden 368; in Sachsen-Weimar 369; in Schwarzburg-Sondershausen 371; in Reufs j. L. 371; in Elsafs-Lothringen 428, 434.
Bezirksamtmann in Bayern 366; in Baden 368.
Bezirksausschufs in Preufsen 359, 361, 366, 605; in Sachsen-Weimar 369; in Schwarzburg-Sondershausen 371; in Reufs j. L. 371.
Bezirksdirektor in Sachsen-Weimar 369.
Bezirkspräsident 428, 435.
Bezirksräte in der neuen preufsischen Verwaltungsorganisation 358, 359, 605; in Baden 368, 606; in Elsafs-Lothringen 428, 435, 609.
Bezirksregierungen in Preufsen 356, 361.
Bezirkstage in Elsafs-Lothringen 428, 436.
Bezirksverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden 365.
Bezirksversammlungen in der Provinz Hessen-Nassau 365; in Sachsen 367.
Bezirksverwaltungsgerichte in Preufsen 358, 359, 605.
Bezirksvorsteher in den Städten 349.
Bibliotheken 640.
Biersteuer 221, 675, 697, 699.
Bischöfe 780 ff.
Bismarck-Archipel 175.
Böhmen 64, 65, 77.
Börsen 646.
Brandenburg, Kurwürde 64, 65.
Braunschweig, Herzogtum, Eroberung durch Frankreich 88; Wiederherstellung und Mitglied des deutschen Bundes 98, 100; Mitglied des Deutschen Reichs 185; Verfassungsentwicklung 138; Verwaltungsorganisation 370; Bestimmungen über Regentschaft 250 [18].
Braunschweig-Lüneburg, Kurwürde 65.
Branntweinsteuer 221, 697 ff.; Gesetzgebung über dieselbe 525.
Bremen bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschlufs Freie Stadt 82; wird in der Rheinbundszeit Frankreich einverleibt 89; später wiederhergestellt und Mitglied des deutschen Bundes 98, 100; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 142; Zollverhältnisse 221, 535, 536, 695.
Brigade 662.
Brown-Inseln 175.
Bücherkommissariat, kaiserliches, in Frankfurt 75.
Budget s. Etat.
Bulle, goldene, 56.
Bund 35 ff.; deutscher 94 ff., 160; norddeutscher 154 ff.
Bundesakte 97.

Bundesamt für Heimatwesen 219, 422, 424, 458, 472[13], 610.
Bundesangehörige des deutschen Bundes 110.
Bundesbeamte des deutschen Bundes 109.
Bundesbeschlüsse des deutschen Bundes 97.
Bundesexekution 121.
Bundesfeldherr des norddeutschen Bundes 163, 397.
Bundesfestungen 119, 169.
Bundesheer des deutschen Bundes 118.
Bundeskanzleikasse 120.
Bundeskanzleramt des norddeutschen Bundes 421.
Bundeskommissionen 109.
Bundesmatrikularkasse 120.
Bundespräsidium im norddeutschen Bunde 163, 397.
Bundesprotokolle 107.
Bundesrat 383, 388 ff., Mitwirkung bei Anstellung von Beamten 458; bei der Gesetzgebung 523 ff.; bei Ausübung des Verordnungsrechtes 541 ff.; bei der Kriegserklärung 632; bei völkerrechtlichen Verträgen 632; bei Aufstellung des Reichshaushaltsetats 701 ff.; Entscheidung von Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander 711; Entscheidung über recursus ab abusu in Elsafs-Lothringen 779[8].
Bundesratsausschüsse 394 ff.; für Landheer und Festungen 395, 653, 657, 658; für auswärtige Angelegenheiten 395, 632.
Bundesratsmitglieder. Rechtliche Stellung 389, 395; Wählbarkeit zum Reichstage 401; Recht im Reichstag gehört zu werden 408.
Bundesschiedsgericht 114, 116.
Bundesstaat 35, 37 ff., 185.
Bundesstaaten im Deutschen Reiche 185; Streitigkeiten derselben untereinander 711.
Bundestag 104 ff.
Bundestagskommissionen 109.
Bundestagsgesandte 109.
Bundesverfassung, norddeutsche 161 ff.
Bundesverhältnisse 35 ff.
Bundesversammlung 104 ff.
Bündnisse des norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten 169.
Bündnisverträge vom 18. und 21. August 1866 158.
Bureaukratie 309.
Bürger s. Gemeindebürger.
Bürgeramt 378.
Bürgerausschufs 349, 378.
Bürgerliche Rechte 715.
Bürgermeister 347, 348, 349, 350, 351, 352[14], 435; in den Freien Städten 376; in der Rheinprovinz 362; in Birkenfeld 370.
Bürgermeisterei 362.
Bürgermeistereiversammlung 362.
Bürgerrechtsgeld 342, 346.
Bürgerschaft in den Freien Städten 376.
Bürgerstand 749.
Bürgervorsteher 347.

Censur 638, 734.
Centralbehörden 308, 323 ff.
Centralgewalt, provisorische im Jahr 1848 147.
Centralisierter Staat 28.
Charte, französische 126.
Chausseegeld, Bestimmungen der Zollvereinsverträge 696.
Chinesen in Kiautschou 552.
Circumscriptionsbullen 774.
Civilkammern der Landgerichte 374, 558.
Civilliste 258.
Civilprozefs 46.
Civilrechtspflege 555, 591.
Civilstandsregister 636.
Compagnie 661.
Contentieux in Frankreich 601; in Elsafs-Lothringen 609.

Dänemark 99, 100, 153.
Decentralisierter Staat 28.
Defekte 476.
Deiche 643.
Demokratie 26.
Departements in Frankreich 314; in Elsafs-Lothringen 428.
Deputationen, städtische 349; in den Freien Städten 378.
Deutsches Staatsrecht 48.
Diäten der Landtagsmitglieder 306; der Reichstagsmitglieder 413; der Mitglieder des elsafs-lothringischen Landesausschusses 441.
Dienstaufwand der Beamten 479, 482.
Diensteid 463.
Dienstentlassung der Beamten 472, 491.
Dienstentsetzung der Beamten 491.
Dienstgehalt in Bayern 481[16], 487[4], 495[1].

Dienstgeheimnis 464.
Dienstvergehen der Beamten 469ff.
Dienstwohnungen 481.
Diktatur in Elsafs-Lothringen 433[10].
Dimission der Beamten in Bayern 495[1].
Direkte Steuern 674.
Direkte Wahl 285, 403.
Disciplin über Beamte 468 ff., 491 ff. über zur Disposition gestellte Beamte 494; über pensionierte Beamte 489; über die Senatsmitglieder in den Freien Städten 377; in den Landtagen 297, 304; im Reichstage 408.
Disciplinarbehörden 425, 459, 472, 493.
Disciplinargewalt, kirchliche 783, 789.
Diskontinuität der Sitzungsperioden in den Landtagen 291; im Reichstage 406.
Dispensation 586.
Dispositionsstellung der Beamten 494.
Dissidenten 771, 789.
Distrikte in Bayern 366; in den Städten 349; in England 314.
Distriktsausschufs in Bayern 367.
Distriktsrat in Bayern 367.
Division 662; bei der Flotte 662.
Domänen 256 ff., s. auch Kammergut.
Domänenkammer 318, 320.
Domkapitel 781.
Doppelbesteuerung 745.
Dreiklassenwahl in Preufsen, Sachsen, Sachsen-Altenburg, Lippe, Waldeck 284, 285.
Dreikönigsbündnis 148.
Droste 316.

Ebenbürtigkeit in den fürstlichen Familien 239 ff., der Standesherren 752, 755.
Eheschliefsungen der Mitglieder fürstlicher Familien 239; der Beamten 468; der Reichsangehörigen 344, 636, 637, 730.
Ehrenämter 310[5].
Ehrenrechte des Monarchen 227; des Kaisers 398.
Ehrenrechte, bürgerliche, Entziehung derselben hat Verlust des Wahlrechtes zur Folge 279, 401.
Ehrenzeichen, Annahme durch Beamte 467.
Eichung 219, 646.
Eid des Monarchen 247; des Regenten 253; der Landtagsmitglieder 244; der Mitglieder des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440; der Beamten 463; der Unterthanen 741.
Eigenthum, Unverletzlichkeit desselben 736.
Einfuhrverbote 646.
Eingeborene in den Schutzgebieten 443, 552.
Einheitsstaat 4, 10 ff.
Einkammersystem 270 ff.
Einkaufsgeld 342, 346.
Einkommensteuer 674, 745 ff.
Einnahmen im allgemeinen 669; der Einzelstaaten 673 ff.; des Reiches 693 ff.; Elsafs-Lothringens 706 ff.; der Gemeinden und höheren Kommunalverbände 708 ff.
Einnahmebewilligungsrecht der Landtage 683; von Bundesrat und Reichstag 701.
Einquartierungslast. Befreiung der Mitglieder regierender Fürstenhäuser 750; der Standesherren 756.
Einrichtungen, organische, des deutschen Bundes 106.
Einwanderung 200 ff.
Einzugsgeld 342, 346.
Eisenbahnen 215, 219, 220, 647, 692.
Elbzollgerichte 375, 563.
Elsafs-Lothringen, Vereinigung mit Deutschland 173; Stellung im Reiche 185, 187, 220; Verfassung und Verwaltung 427 ff.; Einführung der Reichsgesetze 190; Geltung der französischen Gesetze und der Verordnungen des Generalgouverneurs 191; Vertretung im Bundesrate 390; Beamte 455; Gesetzgebung 545 ff.; Verwaltungsgerichtsbarkeit 609; Reichsgesetze über Unterstützungswohnsitz und Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliefsung haben daselbst keine Geltung 637, 716, 730; Militärgesetzgebung 667; Finanzen 705 ff.; Biersteuer 221[4], 697, 700; evangelische Kirche 789.
Engerer Rat im deutschen Bunde 104 ff.
England, Verfassungsentwicklung 121 ff.; Verwaltungsorganisation 313 ff.
Enregistrement in Elsafs-Lothringen 706.
Enteignung 641, 736.
Entlassung der Beamten s. Dienstentlassung.
Entsagung des Monarchen s. Abdankung.

Entschädigung s. Haftung, Vermögensbeschädigungen.
Entscheidungen 583.
Entsetzung der Beamten s. Dienstentsetzung.
Entwährung 641.
Entwässerungen 643.
Erbämter 65.
Erbschaft, privatrechtliche des Monarchen 246.
Erbschaftssteuer 675.
Erbschulze 331, 352.
Erbtochter 237.
Erbverbrüderungen, Erbverträge 243.
Erlaubniserteilungen 583.
Ernennung der Beamten und Offiziere s. Anstellung.
Eröffnung der Landtage 294, des Reichstags 406, 407.
Ersatztruppen 662.
Erstgeburtsrecht 231, 234.
Ertragssteuern 674.
Erwerbsgesellschaften. Eintritt von Beamten in den Vorstand oder Verwaltungsrat 467; Steuerpflicht derselben 746, 747.
Erworbene Rechte 504.
Erzämter 65.
Eskadrons 661.
Etat der Einzelstaaten 677 ff.; des Reiches 700 ff.; Elsaſs-Lothringens 707; der Gemeinden 709.
Etatsperiode der Einzelstaaten 680; des Reiches 700.
Etatsüberschreitungen 688, 704.
Evangelische Kirche 771, 785 ff.
Eventualbelehnung 244.
Exekution im deutschen Bunde 121; im Reiche 220, 713; in Verwaltungssachen s. Verwaltungsexekution.
Exemtion von der Reichskompetenz 220.
Expropriation s. Enteignung.
Exterritorialität 195; der Bundesratsmitglieder 396.

Fahneneid 654, 656, 658.
Familienfideikommisse der regierenden Fürstenhäuser 259; Recht zur Errichtung derselben 757.
Feldartillerie 661.
Feldpolizei 643.
Feldtruppen 662.
Festnahme, vorläufige 725.
Feststellung von Thatsachen 583.
Festungen des deutschen Bundes s. Bundesfestungen; jetzige Festungen 653, 658; in Bayern 659.
Festungskommandanten. Ernennungsrecht 653; in Württemberg 658; in Bayern 658[8].
Feuerpolizei 638.
Finanzen, Begriff und allgemeine Grundsätze 577, 669 ff.; des ehemaligen deutschen Reiches 76; des deutschen Bundes 120; der Einzelstaaten 673 ff.; des Reiches 691 ff.; von Elsaſs-Lothringen 705 ff.; der Kommunalverbände 708 ff.
Finanzgesetze 270, 512.
Finanzperiode s. Etatsperiode.
Finanzschulden 676, 700.
Finanzvermögen 673, 692.
Finanzverwaltung 577, 669 ff.
Fischerei 644.
Fiskus, fiskalische Rechte 670, 691.
Flagge 215, 648, 720.
Flöſserei 215.
Flotte 651, 662 ff.
Flottenflaggenschiff 662.
Flurgenossen 342, 345.
Flurpolizei 643.
Flüsse 648.
Fluſszölle 210.
Forensen 342, 345.
Formationen des Landheeres 661; der Flotte 663.
Forstwirtschaft 643.
Frankfurt am Main bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluſs Freie Stadt 81; Stellung zur Rheinbundszeit 89; im deutschen Bunde 98, 100, 104, 113; Verfassungsentwicklung 141; Einverleibung in Preuſsen 160; Stellung zur Provinz Hessen-Nassau 365; Bestellung des ersten Bürgermeisters 352[14].
Frankreich. Verfassungsentwicklung 125 ff.; Verwaltungsorganisation 314.
Freie Herren 52.
Freie Städte 141 ff., 375 ff.
Freihäfen 221.
Freiwillige, einjährig und dreibezw. zweijährig 744, 745.
Freiwillige Gerichtsbarkeit 555, 556.
Freizügigkeit 110, 215, 343, 728 ff.; militärische zwischen dem norddeutschen Bunde und Baden 169.
Fremdenpolizei 638.
Friede, Westfälischer 57; Pariser 95, 97; Wiener 154; zu Nikolsburg Prag und Berlin 158 ff.; zu Versailles und Frankfurt 173.
Friedensformation des Heeres 661.
Friedensleistungen für die bewaffnete Macht 748.

Friedenspräsenzstärke 659 ff.
Friedensrichter in England 313.
Friedensverträge des Deutschen Reiches 217, 634; Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag 634; Gebietsabtretungen in denselben 531[14].
Funktionen des Staates 22 ff.
Fürsten 52.
Fürstenhäuser, regierende 749, 750 ff.
Fürstenrat 65, 81.
Fürst Primas 87, 89, 90, 91.
Fürstentag zu Frankfurt 152.
Fufsartillerie 661.

Gabella emigrationis 727.
Garantieen 266, 399, 676, 685, 704.
Garnisonen 653, 656.
Gasteiner Konvention 154.
Gebäudesteuer 674, 746.
Gebiet 10, 194.
Gebietsabtretungen an aufserdeutsche und deutsche Staaten 531 ff., 631.
Gebietshoheit 195.
Gebietskörperschaften 3.
Gebietsteile, Aufnahme neuer in den Reichsverband 538.
Gebietsveränderungen 631.
Gebote der Verwaltung 582.
Gebühren 669, 673, 684, 693.
Geburten, Beurkundung 635.
Gegenzeichnung s. Kontrasignatur.
Gehalte s. Besoldung.
Geheime Räte 318.
Geheime Sitzungen der Landtage 299; des Reichstages 409.
Gehorsam der Beamten 465; des Militärs 654, 658; der Unterthanen 739 ff.
Geld 614.
Geldstrafen gegen Beamte 470.
Gemarkung 339.
Gemeinde 28, 308, 326, 327 ff., 379, 434, 436 ff.
Gemeindeämter, Pflicht zur Übernahme 350, 437, 742; Übernahme durch Beamte 467.
Gemeindeangehörigkeit 339 ff., 437, 636.
Gemeindeausschufs 348, 349, 438.
Gemeindebeamte 350, 435, 437.
Gemeindebürger 340 ff.
Gemeindedienste 742.
Gemeindefinanzen 708 ff.
Gemeindegerichte 375, 563.
Gemeindehaushaltsetat 709.
Gemeindemitglieder 339 ff., 437, 636.
Gemeindenutzen 337.
Gemeindeordnungen 332 ff., 335 ff.
Gemeinderat 349, 436.
Gemeinderechnung 709.
Gemeindesteuern 708, 747.
Gemeindeverfassung 347 ff., 379, 436 ff.
Gemeindevermögen 708.
Gemeindeversammlung 348.
Gemeindevorsteher 347 ff.
Gemeiner Pfennig 76.
Gemeines Recht 189, 193.
Gemeinheitsteilung 642.
Gemeinnützige Anordnungen s. Anordnungen.
Gemeinwesen 2 ff., 10.
Generaldirektorium 320.
Generalgouvernement in Elsafs-Lothringen 191.
Generalpostamt 421.
Generalpostmeister 421.
Genenerälräte in Frankreich 314; in Elsafs-Lothringen 428.
Generaltelegraphendirektion 421.
Genossenschaftsrecht 45.
Gerichte 308, 315 ff., 373 ff., 425, 436, 556 ff.; Besetzung derselben und Aufsicht 571 ff.; Gerichte in den Schutzgebieten 443, 562.
Gerichtsbarkeit 555 ff., 560 ff., 564.
Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten 779.
Gerichtsstand, privilegierter, der fürstlichen Familien 751; der Standesherren 752, 756.
Gesamtbelehnung 235[3], 244.
Gesandte 218, 423, 626, 632, 720.
Geschäftsordnung des Bundestages 107 ff.; der Landtage 294 ff.; des Bundesrats 390 ff.; des Reichstages 407 ff.
Geschenke. Annahme seitens der Beamten 467.
Geschwader 662.
Geschworene 374, 449, 467[3], 470, 742.
Gesellschaft 10.
Gesetz, Begriff 22 ff., 499 ff.; Bedeutung als Rechtsquelle 46, 189 ff.; im engeren Sinne 502, 503; im formellen Sinne 500, 503 ff.; im materiellen Sinne 501 ff.; provisorisches 520.
Gesetzblatt, Gesetzsammlung 514, 526, 546.
Gesetzgebung im allgemeinen 22 ff., 499 ff.; des deutschen Bundes 111 ff.; der Einzelstaaten 266, 505 ff.; in den Freien Städten 377, 522 ff.; des Deutschen Reiches 215 ff., 384, 523 ff.;

in Elsafs-Lothringen 427 ff., 431, 438, 545 ff.; in den Schutzgebieten 551 ff.
Gesetzmäfsigkeit der Beamtenhandlungen 465 ff.
Gesindewesen 646.
Gesundheitswesen 638.
Gewaltenteilung 25, 124 ff.
Gewässer 642.
Gewerbebetrieb 340, 344, 644 ff., 716, 728, 730; der Beamten 467.
Gewerbefreiheit 730.
Gewerbegerichte 375, 563.
Gewerbesteuer 674, 746.
Gewerbewesen 644 ff.
Gewichtswesen 646.
Gewissensfreiheit 731 ff., 768 ff.
Gewohnheitsrecht 47, 97, 193.
Glaubensfreiheit 731 ff., 768 ff.
Gleichheit vor dem Gesetz 750.
Gnade bei der Strafrechtspflege 573 ff.; im Gebiete der Verwaltung $587^{12}$; s. auch Begnadigung.
Gnadenquartal 484.
Goldene Bulle 56.
Gothaer Konvention 717 ff.
Gouverneure in den Schutzgebieten 442.
Grafenbänke 65, 81.
Grafschaften 50, 316; in England 313.
Grundbuchbeamte, Haftung des Staates für dieselben 478.
Grundeigentum, Erwerb desselben durch Reichsangehörige 344, 729; durch Beamte $467^{3}$.
Grundentlastung 641.
Grundgesetz 24, 190, 503, 511.
Grundrechte, Begriff 715, 721 ff.; des deutschen Volkes 147, 150.
Grundsteuer 674, 746.
Gymnasien 639.

**H**äfen, Hafenpolizei 648.
Haftbefehl, richterlicher 725.
Haftung, vermögensrechtliche der Beamten 475; des Staates für die Beamten 476 ff.
Hamburg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschlufs Freie Stadt 82; wird während des Rheinbundes Frankreich einverleibt 89; später wiederhergestellt und Mitglied des deutschen Bundes 98, 100; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 142; Zollverhältnisse 221, 535, 536, 695.
Handel 646.
Handwerkskammern 645.
Hannover, Kurwürde 65; zur Zeit des Rheinbundes 88; Mitglied des deutschen Bundes 98, 99; Verfassungsentwicklung 133; Einverleibung in Preufsen 160.
Hansestädte, Zollverhältnisse 535, 536, 695; s. Bremen, Hamburg, Lübeck.
Häuptlinge i. d. Schutzgebieten 443.
Hauptverwaltung der preufsischen Staatsschulden 425.
Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser 193, 232 ff.
Haushaltsetat s. Etat.
Haussuchung 726.
Hebammen 639.
Heer des alten deutschen Reiches 75; des deutschen Bundes 118 ff.; des jetzigen Deutschen Reiches 650 ff.; Ausgaben für dasselbe 702.
Heeresdienst 742 ff.; Befreiung der Mitglieder regierender Fürstenhäuser 750; der Standesherren 752, 756.
Heilanstalten, Heilpersonal 639.
Heiligkeit des Monarchen 227.
Heimatsrecht 215, 220, 340, 437, 636.
Heimatwesen, Bundesamt für, s. Bundesamt.
Helgoland, Vereinigung m. Deutschland 176; Gemeindeverfassung 335; Verwaltungsorganisation 359, $361^{31}$, $362^{33}$, $363^{41}$; Wahlen zum Reichstage; $403^{11}$; Zollverhältnisse 695; Militärdienst 744.
Herrenhaus, preufsisches $270^{1}$, 272.
Herrschaftsbereich 194 ff.
Herzogtümer 52.
Hessen, Grofsherzogtum, Mitglied des Rheinbundes 87; des deutschen Bundes 99, 100; Verfassungsentwicklung 135; Verwaltungsorganisation 368; Militärgesetzgebung 664.
Hessen-Kassel s. Kurhessen.
Hessen-Homburg Mitglied des deutschen Bundes 100; Anfall an Darmstadt 100; Verfassungsentwicklung 141; Einverleibung in Preufsen 159, 160.
Hessen-Nassau, Provinzialverfassung 365.
Hochschulen s. Universitäten; technische 640.
Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich, Jurisdiktion 425, 558, 559.
Hofdomänenkammergut in Württemberg $259^{12}$.
Hofgericht, königliches 68; Hof- und Landgerichte, königliche 74; landesherrliche 317.

Hofrat, Reichshofrat 72; landesherrlicher 317.
Hofkammer 318.
Hofrichter s. Hofgericht.
Hofstaat des Monarchen 227.
Hohenzollern, Fürstentümer. Mitglieder des Rheinbundes 87; des deutschen Bundes und Abtretung an Preufsen 100; Verfassungsentwicklung 141; Verwaltungsorganisation 366; Stellung des fürstlichen Hauses in Preufsen 751.
Holland, Mitglied des deutschen Bundes 99, 100, 101.
Holstein zur Zeit des Rheinbundes 89; im deutschen Bunde 100; Verfassungsentwicklung 137; Entwicklung seit 1863 153 ff.; Einverleibung in Preufsen 160.
Homagium, Homagialeid 741.
Huldigung, Huldigungseid 741.
Hülfskassen, eingeschriebene 650.
Hülfsrichter, Zulässigkeit 566, 572.

Jahdehafen ist Reichskriegshafen 665.
Jahdegebiet, Abtretung an Preufsen 101.
Jagd, Jagdrecht, Jagdregal 643.
Ideokratie 27[4].
Jesuitenorden 730, 784.
Immobiliarversicherungswesen 221, 649.
Impeachment in England 615.
Impfung 638.
Indemnität 505.
Indienststellung der Schiffe 663.
Indigenat, gemeinsames im Deutschen Reiche 281[20], 716; s. auch Staatsangehörigkeit.
Indirekte Steuern 674 ff., 695 ff.; in den Gemeinden 709.
Indirekte Wahl 285.
Individualgesetz 504.
Individualsuccession 231, 234.
Industrie 645.
Infanterie 661.
Initiative der Landtage 512; von Senat und Bürgerschaft in den Freien Städten 522; von Bundesrat und Reichstag 526; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 546; im Bundesrat 393.
Inländer, s. Reichsangehörige, Staatsangehörige.
Innere Verwaltung 576 ff., 635 ff.
Innungen 645.
Insignien des Monarchen 227.
Inspektion, militärische 654, in Bayern 658.
Instruktionen für die Beamten 516, 540, 581; für Landtagsabgeordnete 300; für die Bundesratsmitglieder 389, 396, 622; für Reichstagsabgeordnete 410.
Interessensphäre 175, 189, 553.
Interim 149.
Interpellationen in den Landtagen 267; im Reichstage 400; im elsafs-lothringischen Landesausschufs 438.
Interpretation der Gesetze 191; authentische 501.
Invaliditätsversicherung 219, 650.
Isenburg-Birstein, Fürst von, Mitglied des Rheinbundes 87; später mediatisiert 98.
Itio in partes im alten deutschen Reiche 67, 70, 73.
Juden 732, 733, 772, 789.
Jungholz, Gemeinde, gehört zum deutschen Zollgebiet 695.
Iura singulorum im alten deutschen Reiche 67; im deutschen Bunde 106.
Juristische Personen als Gegenstand der Verwaltung 636; Anwendung des Art. 3 der R.-Verf. auf dieselben 716; Steuerpflicht derselben 746, 747.
Ius eminens 25.
Ius maiestaticum circa sacra und in sacra 766.
Ius reformandi 731, 766, 767 ff.
Justifikation der Etatsüberschreitungen in den Einzelstaaten 688; im Reiche 704[20].
Justiz, Begriff und Wesen 23 ff., 499 ff., 554 ff.; Trennung von der Verwaltung 322, 589 ff.; Ausübung durch die Gerichte 563 ff.
Justizbehörden 308, 373 ff., 425, 436, 556 ff.
Justizsache 589.
Justizverwaltung 571 ff., 577.
Justizverweigerung 114, 220, 572, 710.

Kabinett in England 124; landesherrliches 318.
Kabinettsjustiz 564.
Kaiser, römisch-deutscher 60 ff.; Errichtung der jetzigen Kaiserwürde 171; Rechtsstellung des Kaisers 383, 397 ff.; Kaiser stellt Reichsbeamte an 458; publiziert Reichsgesetze 526; hat völkerrechtliche Vertretung des Reiches 631; militärischen Oberbefehl über das Landheer 653; und die Kriegsmarine 664; ihm steht die

Ausübung der Staatsgewalt in Elsafs-Lothringen zu 427, 431; Berufung, Eröffnung und Schliefsung des Bundesrats 390 und Reichstages 404; Begnadigungsrecht 573; Rechte in den Schutzgebieten 441.
Kaiser-Wilhelmsland 175.
Kamerun 174, 442.
Kammern als Abteilungen der Landtage 270 ff.; Verhältnis beider Kammern zu einander 270 ff.; Zusammensetzung der ersten Kammer 272 ff.; der zweiten Kammer 277 ff.; Behörden für die landesherrliche Domanialverwaltung 318; Abteilungen der Gerichte 374, 558 ff. 565.
Kammern für Handelssachen 374, 559.
Kämmereivermögen 337.
Kammergericht s. Reichskammergericht, Hofgericht.
Kammergericht, königliches 68.
Kammergut 256 ff., 671, 673, 685; Steuerpflicht desselben 747.
Kammerschulden 676.
Kammerzieler 68, 76.
Kanäle 648.
Kantone in Elsafs-Lothringen 434.
Kantonpflicht in Preufsen 651, 742.
Kanzleien 317.
Kanzler 316; s. auch Reichskanzler.
Kapitalrentensteuer 674, 746.
Kassation der Beamten 489.
Kassenscheine 646, 700.
Katholische Kirche 771, 772 ff.
Kautionen der Beamten 461.
Kavallerie 661.
Kehl, Reichsfestung des ehemaligen deutschen Reiches 76.
Kiautschou 176, 442.
Kiel, Reichskriegshafen 665.
Kirchen 641, 765 ff.; Gesetzgebung derselben 501.
Kirchenämter 779 ff., 789.
Kirchengewalt 766.
Kirchenhoheit 766.
Kirchenrecht 46.
Kniphausen, Grafschaft 99.
Kodominate 195.
Kognaten 236 ff.
Kokarden 654.
Kollegialbehörden 307.
Kollegien, reichsständische 64 ff.
Köln, Erzbischof von, 61, 64, 65, 81.
Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes 422, 442.
Kolonialgesellschaften 443.
Kolonieen s. Schutzgebiete.
Komitialrechte 61.
Kommissar, Kommissariat 319; für Auswanderungswesen 422; Kommissarische Verwaltung der Gemeinden 353; s. auch Regierungskommissare.
Kommisssionen der Landtage 296; des Reichstages 408; zur Untersuchung von Thatsachen 268.
Kommunalämter, Pflicht zur Übernahme 350, 372, 437.
Kommunalbeamte 455 ff., 459.
Kommunalfinanzen 708 ff.
Kommunallandtag 365, 366.
Kommunalsteuer 708 ff., 747; der Beamten 448[8], 484, 747; der Militärpersonen 668, 747.
Kommunalverbände 3, 6 ff., 28, 188, 224, 307 ff.; höherer Ordnung 354 ff.
Kompetenz der Behörden 308; des Deutschen Reiches 215 ff.
Kompetenzerweiterung des Deutschen Reiches 216[10], 539.
Kompetenzkonflikt 596 ff.
Koncessionen 583, 645, 720.
Konfessionen, Gleichberechtigung derselben 733.
Kongregationen 783 ff.
Kongrefs zu Wien 95 ff., Kongrefsakte 97, 98.
König, deutscher 60.
Konkordate 774.
Konsistorien 318.
Konskription, militärische 651, 742.
Konsulargerichtsbarkeitsgesetz 426; Einführung in den Schutzgebieten 442, 551, 562.
Konsuln, Konsulargerichte 215, 218, 219, 423, 426, 458, 562, 632.
Kontingente, Kontingentsherrlichkeit 652, 654 ff.
Kontingentierte Steuern 684.
Kontinuität der Sitzungsperioden des Bundesrates 393.
Kontrasignatur der Minister 228; des Reichskanzlers 399, 416; der Stellvertreter des Reichskanzlers 418 ff.; in elsafs-lothringischen Angelegenheiten 432.
Kontribution 672.
Konventionen s. Militärkonventionen.
Korporation, Korporationsrechte 758, 761; der Religionsgesellschaften 771.
Krankenanstalten 639.
Krankenversicherung 338, 650.
Kreditwesen 647.
Kreise des alten deutschen Reiches 57, 77; als Einteilung d. Staaten 28, 354 ff.; in Preufsen, 320, 356 ff., 361, 363; in Bayern 366; in Württemberg 368; in Baden 368; in Hessen

368; in Sachsen-Meiningen 369; in Braunschweig 370; in Anhalt 370; in Waldeck 371; in Bremen 379; in Elsaſs-Lothringen 428, 434 ff.
Kreisamtmänner in Waldeck 371.
Kreisausschuſs in Preuſsen 358, 361, 363; in Sachsen 367; in Baden 368; in Hessen 369; in Sachsen-Meiningen 369; in Braunschweig 370; in Anhalt 370; in Bremen 379.
Kreisdeputierte in Preuſsen 361.
Kreisdirektor in Braunschweig 370; in Anhalt 370; in Elsaſs-Lothringen 428, 435.
Kreishauptmann, Kreishauptmannschaft in Sachsen 367.
Kreiskommissionen in Preuſsen 363.
Kreisrat in Hessen 369.
Kreisregierung in Bayern 366; in Württemberg 368.
Kreisstände in Preuſsen 357.
Kreistage in Preuſsen 363; in Hessen 369; in Bremen 399; in Elsaſs-Lothringen 428, 436.
Kreisversammlungen in Preuſsen 363; in Baden 368; in Braunschweig 370; in Anhalt 370.
Kreisverwaltungsgericht 606.
Kreisvorstand in Waldeck 371.
Kreuzer 662 ff.
Kriegserklärung des deutschen Bundes 117; des Deutschen Reiches 217, 632.
Kriegsformation des Heeres 662.
Kriegsgerichte 562, 565; in Straſsburg 428, 436[20].
Kriegshäfen 665.
Kriegsleistungen für die bewaffnete Macht 748.
Kriegsmarine 216, 219, 662 ff.; Gesetzgebung über dieselbe 525.
Kriegsministerien 323, 421, 425, 654, 656, 657, 658.
Kriegsräte 318.
Kriegsschäden 748.
Kriegs- u. Domänenkammern 320.
Kriegszustand 638.
Kronfideikommiſsfonds, Kronfideikommiſsrente in Preuſsen 259[9].
Krontresor in Preuſsen 259[12].
Krönung 61.
Kurfürsten 53, 60, 64 ff., 81.
Kurfürstenkollegium 64 ff., 81.
Kurhessen, Kurwürde 81; Vernichtung während des Rheinbundes 88; Wiederherstellung und Mitglied des deutschen Bundes 98, 99; Verfassungsentwicklung 135; Einverleibung in Preuſsen 160.
Kurien im Deutschen Reiche 65; im Deutschen Bunde 105.
Küstengewässer 648.
Küstenpanzerschiffe 662 ff.

Land 10, 29[1].
Landesangehörigkeit von Elsaſs-Lothringen 199.
Landarmenverband 637.
Landesausschuſs in Hessen-Nassau 365; in Hohenzollern 366; in Reuſs ä. L. 371; in Elsaſs-Lothringen 438 ff.
Landesdirektor in Preuſsen 364, 365, 373[4].
Landesfiskus 670; von Elsaſs-Lothringen 705.
Landesgesetzgebung, Begriff 502; in den monarchisch regierten Einzelstaaten 505 ff.; in den Freien Städten 552 ff.; in Elsaſs-Lothringen 427, 429, 431, 545 ff.; Verhältnis zur Reichsgesetzgebung 548 ff.
Landesgesetze 190; s. auch Landesgesetzgebung.
Landesgerichte 373, 556, 558 ff.
Landesgerichtshof, oberster 374, 560.
Landeshaushaltsetat s. Etat.
Landeshauptmann 317, 364; in den Schutzgebieten 442.
Landesherren 52 ff., 77 ff., 222 ff.
Landeshoheit 52 ff., 77 ff., 222 ff.
Landesschulden 676.
Landesvermögen 671.
Landesverrat s. Hochverrat.
Landesverwaltungsgericht 606.
Landesverweisung 718 ff.
Landfriede 506; ewiger 54, 56.
Landgebiet der Freien Städte 379.
Landgemeinden 330 ff., 348, 379.
Landgerichte, königliche, 74; jetzige 374, 558 ff.
Landheer 652 ff.; Ausgaben für dasselbe 702.
Landräte in Preuſsen 320, 356, 361; in Bayern 367; in Sachsen-Meiningen 369; in Sachsen-Altenburg 369; in Sachsen-Koburg-Gotha 370; in Schwarzburg-Sondershausen 371; in Schwarzburg-Rudolstadt 371; in Reuſs ä. L. 371; in Reuſs j. L. 371.
Landratsausschuſs in Bayern 367.
Landschaftskollegium 319.
Landschaften in Hannover 364[44].
Landstände s. Landtage.
Landstandschaft der Mitglieder der Fürstenhäuser 751; der Standesherren 756, des Adels 757.

Landstrafsen 647.
Landstreicher 638.
Landsturm 651, 745.
Landsyndikus 296.
Landtage 78, 223, 264 ff.; Zusammensetzung 270 ff.; Beteiligung bei der Gesetzgebung 507 ff.; Entscheidungen über Regentschaft 250; Ministeranklage 620; Genehmigung völkerrechtlicher Verträge 628 ff.; Steuerbewilligung und Budgetrecht 671 ff., 679 ff.
Landtagsbeamte $450^5$, 458.
Landtagsmitglieder, Persönliche Stellung 299 ff.
Landvogt 317.
Landwehr 651, 744.
Landwirtschaft 643.
Lauenburg, Stellung zur Zeit des Rheinbundes 89; zur Zeit des deutschen Bundes 99, 100; Verfassungsentwicklung 136; Abtretung an Preufsen 154; Vereinigung mit Preufsen 160.
Legislaturperiode s. Wahlperiode.
Legitimation der Bundesratsvertreter 390; der Landtagsmitglieder 295; der Reichstagsmitglieder 407.
Legitimation unehelicher Kinder durch Verwaltungsakt 636; Einflufs auf Staatsangehörigkeit 200, 205; Bedeutung für die Thronfolge 238.
Legitimität 21.
Lehnsherrlichkeit 92, 244.
Lehnsschulze 331, 352.
Lehnswesen 51, 650.
Lehranstalten 639 ff.; Überwachung der kirchlichen durch den Staat 783.
Lehrer, Rechtliche Stellung $450^7$, 639.
Leuchtfeuer 216.
Leyen, von der, Graf bez. Fürst 88, 98.
Lichtenberg 101.
Liechtenstein im Rheinbunde und im deutschen Bunde 87, 100.
Limburg im deutschen Bunde 101.
Linealerbfolge 231.
Linienschiffe 662 ff.
Lippe, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 141; Verwaltungsorganisation 371.
Litteratur des deutschen Staatsrechtes 82 ff., 93 ff., 177 ff.
Lohn- und Besoldungssteuer 674.
Lübeck bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschlufs Freie Stadt 82; wird zur Zeit des Rheinbundes Frankreich einverleibt 89; später wiederhergestellt und Mitglied des deutschen Bundes 98, 100; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 142; Zollanschlufs 695.
Lutherische Kirche 771, 785.
Luxemburg, Mitglied des deutschen Bundes 99, 100, 101; Ordnung seiner Rechtsverhältnisse durch den Londoner Vertrag 167; gehört zum deutschen Zollgebiet 170, 695.
Luxussteuern 674, 675, 709.

Magistrat 347.
Mahl- und Schlachtsteuer $709^3$.
Majestätsrechte 227, 398.
Mainz, Erzbischof von 60, 61, 64, 65, 81; Bundesfestung des deutschen Bundes 119; Besatzungsrecht Preufsens 168.
Majorität bei Landtagswahlen 286; bei Reichstagswahlen 403; im Bundesrate 393; im Landtage 298, 511; im Reichstage 409; im elsafs-lothringischen Landesausschufs 440.
Maire 314.
Makler 646.
Mandatsniederlegung der Landtagsabgeordneten 289; der Reichstagsabgeordneten 405.
Mannsstamm 236.
Mantelkinder, Successionsberechtigung $238^2$.
Marine 216, 219, 651, 662 ff.
Marineamt s. Reichsmarineamt.
Marinebehörden 421, 423.
Marinedienstpflicht 745.
Marinestrafgerichte 427, 562.
Marschallinseln 175, 442.
Mafs und Gewicht 215, 219, 646.
Materialreserve bei der Flotte 663.
Matrikularbeiträge 76, 120, 698, 701.
Mecklenburg, Grofsherzogtümer, Mitglieder des Rheinbundes 88, des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 137.
Medizinalwesen 639.
Meinungsäufserung, freie, s. Prefsfreiheit, Unverantwortlichkeit.
Meldewesen 638.
Menschen- u. Bürgerrechte 723.
Militär s. Heer.
Militärdienst s. Heeresdienst.
Militäretat 702.
Militärgerichte 375, 562.
Militärgesetzgebung 525, 666 ff.

Militärkonvention 654 ff.
Militärpersonen, Wahlrecht derselben zu den Landtagen 280; zum Reichstage 401; Verhältnis zu den Beamten 457; Besteuerung 668, 747; Teilnahme an den politischen Vereinen und Versammlungen 762, 763.
Militärstrafgerichtsbarkeit 668.
Militärverwaltung 577, 650 ff., 653, 656, 657, 658.
Minister 322, 323 ff.; Kontrasignatur 228; Anwesenheit im Landtag und Recht gehört zu werden 297; Entlassung und Pensionierung 488, 494, 495.
Ministerien 322, 323 ff., 430, 434.
Ministeranklage 266, 614 ff.
Ministerverantwortlichkeit 614 ff.
Mifsheirat 240 ff.
Mitglieder des Rheinbundes 87 ff.; des deutschen Bundes 99; des Deutschen Reiches 185.
Mitregentschaft 255.
Mittelberg, Gemeinde, gehört zum deutschen Zollgebiet 695.
Mobiliarsteuer in Elsafs-Lothringen 706.
Mobilmachung 119, 653, 658.
Monarch 223, 224 ff.; Staatsangehörigkeit desselben 205.
Monarchie 26.
Montesquieu 124.
Moratorien 575.
Morganatische Ehe 241, 243.
Municipalrat 314.
Münzwesen 215, 219, 646.
Museen 640.

Nachsteuer 110, 727.
Nahrungsmittel, Überwachung des Verkehrs mit denselben 638, 639.
Namensänderung 636.
Nassau im Rheinbunde 87; Mitglied des deutschen Bundes 99, 100; Verfassungsentwicklung 139; Einverleibung in Preufsen 160.
Nationalverein 151.
Nationalversammlung 147 ff.
Naturalisation 201, 637.
Naturalleistungen für die bewaffnete Macht 748.
Nebenaufträge an Beamte 464.
Nebenbeschäftigung von Beamten 467; von Senatsmitgliedern in den Freien Städten 377.
Neu-Guinea 175, 442.
Niederlande s. Holland.
Niederlassung 215, 220, 343, 636, 727 ff.
Niederlegung eines Amtes 486 ff.; eines Landtagsmandates 289; eines Reichstagsmandates 405.
Niederschlagung 573.
Norddeutscher Bund s. Bund.
Nominationsrecht für Bischofsstühle 780, 781.
Normaleichungskommission 219, 422.
Notenbanken 647.
Notverordnungen in den Einzelstaaten 517, 520 ff.; im Reiche 543; in Elsafs-Lothringen 547.
Nürnberg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschlufs Freie Stadt 82; wird später an Bayern abgetreten 89.
Nutzungsgemeinden 332, 337.

Oberämter in Hohenzollern 366; in Württemberg 368.
Oberappellationsgerichte 318; Jurisdiktion des Oberappellationsgerichtes zu Lübeck bei Hoch- und Landesverrat gegen Kaiser und Reich 426[5], 558.
Oberaufsicht s. Aufsicht.
Oberbefehl, militärischer, über das Landheer 653; in Bayern 658; über die Marine 654; Kontrasignatur 399.
Oberhandelsgericht s. Reichsoberhandelsgericht.
Oberkommando der Marine 422.
Oberkriegsgerichte 562.
Oberlandesgericht 374, 558 ff. 620.
Oberpostdirektion 423.
Oberpräsident in Preufsen 356, 360; in Elsafs-Lothringen 428.
Oberrechnungskammer 425, 472[11]. 689, 704.
Oberreichsanwalt 426, 458.
Oberseeamt 424.
Oberverwaltungsgericht 325, 472[13], 605, 606.
Objekte staatlicher Herrschaft 194.
Octroi 708, 709.
Öffentliches Recht 46.
Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen 298; der Reichstagsverhandlungen 409; der Verhandlungen des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440.
Offiziere, Ernennung 653, 654, 656, 657, 658; Wahlrecht zum Landtage 280; zum Reichstage 401; Notwendigkeit des Urlaubes zum Eintritt in den Landtag und Reichstag 283, 402.

Oldenburg, Mitglied des Rheinbundes 88; Frankreich einverleibt 89; Mitglied des deutschen Bundes 98, 99, 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 138; Verwaltungsorganisation 370; Befreiung von den Zollvereinsbestimmungen über Chausseegeld 696.
Österreich, Stellung im deutschen Reiche 66, 82; im deutschen Bunde 98, 99, 104; Ausscheiden aus Deutschland 159.
Orden 227; Annahme von fremden Regierungen durch Beamte 467; Orden der katholischen Kirche 783 ff.
Ordnungsruf 304, 408.
Ordnungsstrafen gegen Beamte 470 ff.
Organe der Staaten überhaupt 14 ff.; der deutschen Einzelstaaten 222 ff.; des Deutschen Reiches 379 ff.
Organisationsgewalt des Monarchen 516[5]; des Kaisers 541.
Organschaft, Recht auf 224.
Ortsarmenverbände 637.
Ortspolizei 337.
Ortsstatuten 338, 347 ff.; Bestätigung derselben 353.
Ostafrika 174, 442.

Papiergeld 215, 646, 700.
Paragien 262.
Parlament, englisches 121 ff.
Parlamentarische Regierung 124, 269, 388.
Partialerneuerung der Landtage 288.
Partikularrecht 189, 193.
Pafswesen 215, 638.
Patentamt 422, 424, 458, 610.
Patentsteuer in Elsafs-Lothringen 706.
Patentwesen 215, 219, 645.
Patrimonialgerichtsbarkeit 319, 322, 752, 755, 757.
Patrimonialpolizei 319, 322, 752, 755, 757.
Pauschsummen für Zölle und Verbrauchssteuern 699; für das Heer 702.
Pensionen 484, 486, 493.
Personallisten, reichsständische 64, 753.
Personalsteuer 706.
Personalunion 33; mehrerer deutscher Staaten untereinander 532; deutscher und aufserdeutscher Staaten 538.
Personalversicherung 649.
Personenstand 635.
Petitionen an den Landtag 267; an den Reichstag 400; an den elsafs-lothringischen Landesausschufs 438.
Petitionsrecht 267, 715, 737 ff.
Pfalz 64, 65.
Pfennig, gemeiner 76.
Pfleger 316.
Pflichten der Beamten 463 ff.; der Unterthanen 714, 739 ff.
Philippsburg 76.
Pioniere 661.
Placet 777, 789.
Plenum des deutschen Bundes 104.
Politik 44.
Politische Rechte 715.
Politische Vereine 761.
Politische Versammlungen 763.
Politisches Gemeinwesen 3 ff.
Polizei 337, 362, 578 ff., 584 ff.
Polizeibehörden, Straffestsetzungsrecht 592 ff.; Zwangsmittel 624.
Polizeistrafgesetzbücher 518.
Polizeistrafrecht 520.
Polizeiverordnungen 518 ff., 542, 547, 553.
Polytechnische Schulen 640.
Pommern 88, 98.
Posen, Verwaltungsorganisation 366.
Post 75, 82, 111, 216, 219, 220, 648.
Postämter 423.
Posteinnahmen 694.
Postwertzeichen 694.
Präfekten in Frankreich 314, in Elsafs-Lothringen 428.
Prälatenbänke 65, 81.
Prägung der Münzen 219, 646.
Präsenzstand der Kontingente 653, 659 ff.
Präsident der Landtage 295, 297; des Reichstages 407, 408; des elsafs-lothringisch. Landesausschusses 440.
Präsidium im deutschen Bunde 104; im norddeutschen Bunde 163; im Deutschen Reiche 397 ff.; im Bundesrate 391.
Präventivsystem 734.
Presse 216, 638, 734 ff.
Pressfreiheit 734 ff.
Preufsen, Verhältnisse zur Rheinbundszeit 88; Mitglied des deutschen Bundes 98, 99; Mitglied des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 130 ff.; Verwaltungsorganisation 356 ff.; Präsidialmacht des Norddeutschen Bundes 163; des Deutschen Reiches 397 ff.; Präsidium im Bundesrate 391 ff.; Veto bei Gesetzen und Verordnungen über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern 525, 542; Kontingent 655 ff.

Primogenitur 231, 234.
Privatdocenten, Disciplin über dieselben 470.
Privatfürstenrecht 46.
Privatpersonen, Befugnis derselben zur Ausübung von Hoheitsrechten 224.
Privatrecht 45.
Privilegien 586.
Privilegia de non appellando 68, 71, 557; de non evocando 68, 556.
Processionen 783.
Prohibitivsystem 734.
Promulgation der Gesetze 513[8].
Providenceinseln 175, 442.
Provinzen 28, 354 ff.; in Preufsen 356 ff., 360, 362; in Hessen 368.
Provinzialausschüsse in Preufsen 363; in Hessen 369.
Provinzialdirektor in Hessen 369.
Provinzialgesetzgebung 502[6].
Provinzialkommissionen in Preufsen 364.
Provinziallandtage in Preufsen 357, 363.
Provinzialräte in Preufsen 360; in Birkenfeld und Lübeck 370.
Provinzialstände s. Provinziallandtage.
Provinzialtage in Hessen 369.
Provisorische Gesetze s. Notverordnungen.
Prozefs 46.
Prüfung der Rechnungen in den Einzelstaaten 688 ff.; im Reiche 704; in Elsafs-Lothringen 707; in den Gemeinden 709.
Prüfungen der Staatsdiener 460.
Prüfungsrecht in Bezug auf Gesetze und Verordnungen seitens der Gerichte 566 ff.; der Verwaltungsbehörden 588; der Verwaltungsgerichte 608.
Publikation der Gesetze 513, 522, 526, 546; der Verordnungen 517, 544; der Gesetze und Verordnungen in den Schutzgebieten 553; der völkerrechtlichen Verträge 630, 635.

Quartiere der Städte 349.
Quästoren der Landtage 296; des Reichstages 407.
Quellen des Staatsrechtes 46; des deutschen Staatsrechtes 189 ff.
Quiescierung der Beamten in Bayern 495[1].
Quotisierte Steuern 684.
Quotitätssteuern 707.

Rabbinatsgemeinden 772.
Rang der Beamten 479, der pensionierten Beamten 488.
Rat, engerer, im deutschen Bunde 104; der Landesherrn 316; städtischer 328; kaiserlicher in Elsafs-Lothringen 428, 435, 609.
Rayonkommission 244.
Realgemeinden 332, 337.
Reallasten 641.
Realschulen 640.
Realunion 34, mehrerer deutscher Staaten untereinander 533, deutscher und aufserdeutscher Staaten 538[33].
Realversicherung 649.
Rechnungen, Prüfung derselben, s. Prüfung
Rechnungshof 425, 459, 472[13], 689, 704, 708.
Rechte, subjektive 30 ff.; wohl erworbene 504; der Beamten 479 ff.; der Unterthanen 715 ff.
Rechtskontrollen der Verwaltung 599 ff.
Rechtspflege s. Justiz.
Rechtsmittel im gerichtlichen Verfahren 738; bei Ministeranklagen 621.
Rechtssachen, ordentliche streitige 560.
Rechtsstaat 24.
Rechtssschutz 721, s. auch strafrechtlicher Schutz.
Rechtsweg bei Civilansprüchen gegen den Monarchen 228; bei vermögensrechtlichen Ansprüchen der Beamten 483; in Verwaltungsangelegenheiten 594 ff.
Rechtswissenschaft 45 ff.
Recursus ab abusu 778, 790.
Redefreiheit s. Unverantwortlichkeit.
Reformationsrecht 731, 766, 767 ff.
Reformbestrebungen im deutschen Bunde 143 ff,
Reformierte Kirche 771, 785 ff.
Reformverein, grofsdeutscher 151.
Regalien 671, 675.
Regent 248 ff.; Dotation desselben 264; Regentschaft im Reiche 398.
Regentschaftsrat 252.
Regensburg 66, 81.
Regierung, Begriff 24.
Regierungen 317; in Preufsen 356, 361; in Bayern 366; in Württemberg 368; in Birkenfeld und Lübeck 370.
Regierungsbezirke in Preufsen 356, 360, 361.
Regierungskommissare in den Landtagen 297; im Reichstage 408;

im elsafs-lothringischen Landesausschufs 440.
Regierungspräsident in Preufsen 360, 361.
Regierungsrechte des Monarchen 227.
Regiment 661, 662.
Reglements 516, 540, 581.
Regredienterbin 237.
Reich, deutsches, altes 49 ff.; jetziges, Gründung 170 ff.; staatsrechtlicher Charakter 185 ff.; Organisation 379 ff.; Kommunalsteuerpflicht 748.
Reichsabschied 66.
Reichsadel 111, 749, 757.
Reichsamt des Innern 422; für Verwaltung der Reichseisenbahnen 422, 424.
Reichsangehörige 196 ff., 715; haben Wahlrecht zum Reichstage 400 ff.; können nicht ausgewiesen und ausgeliefert werden 718; haben das Recht der freien Niederlassung und des Erwerbes von Grundeigentum im Reiche 729; leisten den Heeresdienst 743; unterliegen keiner Doppelbesteuerung 745; haben die Befugnis Kirchenämter zu bekleiden 780.
Reichsangehörigkeit, Erwerb und Verlust 196 ff., 637, 728.
Reichsanleihen 700, 704.
Rechsanwälte 426, 458.
Reichsausgaben 693, 702.
Reichsbank 219, 647; Besteuerung derselben durch das Reich 698; durch die Einzelstaaten 746.
Reichsbankbehörden 421, 423.
Reichsbankbeamte sind Reichsbeamte 455[3]; dürfen keine Anteilsscheine der Reichsbank besitzen 467[3].
Reichsbeamte 385, 447, 455 ff.; Anstellung 458; bedürfen Urlaubes zum Eintritt in einen Landtag 283; dagegen nicht zum Eintritt in den Reichstag 402.
Reichsbehörden 385, 414 ff.
Reichsdeputation 67.
Reichsdeputationshauptschlufs 81 ff., 111.
Reichsdruckerei 693.
Reichseinnahmen 693 ff., 701.
Reichseisenbahnamt 421, 423, 424, 610.
Reichseisenbahnen 648, 692.
Reichserzkanzler 62, 65.
Reichsexekution 57, 220, 713.
Reichsfiskus 691.
Reichsflagge 648, 720.
Reichsgebiet 196.
Reichsgericht 219, 373, 425, 472[13], 558 ff.
Reichsgesetze 190.
Reichsgesetzblatt 527.
Reichsgesetzgebung 215, 384, 502, 523 ff., 710.
Reichsgesundheitsamt 422.
Reichsgewalt 379 ff.
Reichsgutachten 66.
Reichshaushaltsetat s. Etat.
Reichsheer s. Heer.
Reichshofrat 56, 71 ff.
Reichsinvalidenfonds 421, 423, 692, 704.
Reichsjustiz 219, 557 ff.
Reichsjustizamt 421, 423.
Reichskammergericht 54, 56, 68 ff.
Reichskanzlei 422.
Reichskanzler 391 ff., 415 ff., 427, 442, 621 ff.
Reichskanzleramt 421, 422, für Elsafs-Lothringen 421, 429.
Reichskassenscheine 647, 700.
Reichskreise 57, 77.
Reichskriegshäfen 665.
Reichskriegsschatz 692, 704.
Reichsland s. Elsafs-Lothringen.
Reichsmarineamt 422, 423, 664.
Reichsmatrikeln 57, 76.
Reichsmilitärgericht 459, 562.
Reichsmittelbare 77.
Reichsoberhandelsgericht 425, 428, 472[13], 557.
Reichsoberseeamt 424.
Reichspatentamt 422, 424, 458, 610.
Reichspostamt 422, 423, 649.
Reichsratskammer in Bayern 270[1], 274.
Reichsrayonkommission 424.
Reichsregiment 67.
Reichsritterschaft 80, 89, **111**.
Reichsschatzamt 422, 424.
Reichsschlufs 66.
Reichsschuld 699, 700, 704.
Reichsschuldenkommission 704.
Reichsstädte 66, 82.
Reichsstände 63 ff., 110, 749, 751 ff.
Reichsstempelabgaben 698.
Reichssteuern 76, 215, 221, 694.
Reichstag, ehemaliger 63 ff., verfassungsberatender des norddeutschen Bundes 161, jetziger 384, 399 ff.; Zusammensetzung 400 ff.; Mitwirkung bei der Gesetzgebung 523 ff.; Genehmigung völkerrechtlicher Verträge 632 ff.; Budgetrecht 701 ff.
Reichstagsbeamte 450[5], 458.
Reichstagsmitglieder, Persönliche Stellung derselben 410.

Reichsunmittelbare 77, 749, 757.
Reichsuntergerichte 74.
Reichsvicekanzler 62.
Reichsvikarien 63.
Reichsverfassung 172, 190; Abänderung 525, 528 ff.; Frankfurter 147.
Reichsvermögen 692, 702.
Reichsverordnungen 540 ff.
Reichsversicherungsamt 422, 425, 458, 610.
Reichsverwaltung 217.
Reichsverweser 147; s. auch Reichsvikarien.
Reisekosten der Beamten 482; der Landtagsmitglieder 306; der Mitglieder des elsaſs-lothringischen Landesausschusses 441.
Religionsfriede, Augsburger 57.
Religionsgesellschaften 765 ff.
Rentkammern 318.
Repartitionssteuern 684, 707.
Repräsentativverfassung 28.
Repressivsystem 734.
Republik 26.
Reservatrechte der Einzelstaaten im Deutschen Reiche 220 ff., 533 ff.; des Kaisers im ehemaligen deutschen Reiche 61.
Reserve 744.
Reserveformationen der Flotte 664.
Resolutionen der Landtage 267; des Reichstages 400.
Reuſs, Fürstentümer ält. und jüng. Linie, Mitglieder des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 140; Verwaltungsorganisation 371.
Revision, Rechtsmittel der, 71, 558 ff., 738.
Rheinbund 82, 87 ff.
Rheinschiffahrtsgerichte 375, 563.
Rheinschiffahrtsoctroi 82, 111.
Richter 457, 563 ff.; Befähigungsnachweis 460[11]; Verhältnis zur vorgesetzten Behörde 465 ff.; Disciplin 468 ff.; Entlassung im Disciplinarwege 492; Zwangsweise Versetzung in Ruhestand 494; Stellung zur Disposition 496; Versetzung 496; Suspension 497; Vertretung 566, 572.
Ritterschaft 749, 757.
Römermonate 76.
Römischer König 63.
Rübenzuckersteuer s. Zuckersteuer.
Rückwirkende Kraft der Gesetze 505.
Ruhestand, Versetzung in, 377, 493.

Sachsen, Kurwürde 64, 65; Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 98, 99; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 132; Verwaltungsorganisation 367; Vertretung in den Bundesratsausschüssen für Landheer und auswärtige Angelegenheiten 395, 396; Militärische Stellung 657.
Sachsen-Altenburg, Mitglied des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 139; Verwaltungsorganisation 369.
Sachsen-Koburg, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 99, 100; Vereinigung mit Gotha 100.
Sachsen-Gotha-Altenburg, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; Aussterben des Fürstenhauses und Teilung 100.
Sachsen-Hildburghausen, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; Vereinigung mit Meiningen 100; Verfassungsentwicklung 139.
Sachsen-Koburg-Gotha, Mitglied des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 139; Verwaltungsorganisation 369.
Sachsen-Meiningen, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 139; Verwaltungsorganisation 369.
Sachsen-Weimar, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 99, 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 138; Verwaltungsorganisation 369.
Salm-Kyrburg, Fürst v. 87, 89, 98.
Salm-Salm, Fürst v. 87, 89, 98.
Salomongruppe, Inseln der, 175.
Salzburg 66, 81, 88.
Salzsteuer 697.
Samtgemeinden 339.
Sanitätswesen 638.
Sanktion der Landesgesetze 513; der Reichsgesetze 523; der elsaſs-lothringischen Gesetze 546.
Schadenersatz s. Haftung, Vermögensbeschädigungen.
Schatullgut 255.

Schatzanweisungen 677, 700.
Schatzrat 317.
Schaumburg-Lippe, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 141; Verwaltungsorganisation 371; Befreiung von den Zollvereinsbestimmungen über Chausseegeld 696.
Schiffahrt 215, 648.
Schiffahrtszeichen 216, 648.
Schiffscertifikate, Schiffsregister 648.
Schiffe, Schiffsbestand 662.
Schiffspersonal 664.
Schlachtsteuer 675, 709[3].
Schleswig-Holstein, Verfassungsentwicklung 136; neuere Entwicklung seit 1863 153 ff.; Einverleibung in Preufsen 160.
Schliefsung des Landtages 291; des Bundesrates 390; des Reichstages 406; der Vereine 762.
Schlufs s. Schliefsung.
Schlufsakte, Wiener 97.
Schöffen, Schöffengerichte 374, 449, 470[5], 558 ff.
Schriftführer der Landtage 295; des Reichstages 407.
Schulden im allgemeinen 670; der Einzelstaaten 676, 685, 689; des Reiches 699, 700, 704.
Schulwesen 338, 639, 766.
Schultheifs 349.
Schulze 348.
Schutz gegenüber dem Auslande 720; s. auch Rechtsschutz, strafrechtlicher Schutz.
Schutzgebiete 174 ff., 188; Organisation 441; sind Ausland 196; sind kein Ausland im Sinne des Staatsangehörigkeitsgesetzes 210; Naturalisation in denselben 202; Einflufs der Anstellung in denselben auf die Staatsangehörigkeit 204; Beamten in denselben 456; Gesetzgebung in denselben 551 ff.; Rechtspflege in denselben 562; Etats für dieselben 705.
Schutzgenossen 329, 342, 345.
Schutzgewalt 441.
Schutztruppen der Schutzgebiete 651, 666 ff., 669.
Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen, Mitglieder des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 140; Verwaltungsorganisation 371.
Schwurgerichte 374, 558 ff.
Seemannsämter 592.
Seeschiffahrt 215, 648.
Seewarte 423, 648.
Seewehr 651.
Seewesen 648.
Sekundogenitur 236[7], 263.
Selbstregierung 309.
Selbstverwaltung 310, 313 ff.
Senate der Freien Städte 375 ff.; der Gerichte 565; bayrischer Senat beim Reichsmilitärgericht 668[10].
Separationen 375, 563, 642.
Seuchenwesen 638.
Sicherheitspolizei 578, 580, 637.
Sittenpolizei 640.
Sitzungsperioden der Landtage 290 ff.; des Bundesrates 390 ff.; des Reichstages 406 ff.; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 440.
Soldatenstand s. Militärpersonen.
Sonderrechte der Einzelstaaten im Deutschen Reiche 220 ff., 533 ff.
Souspräfekten in Frankreich 314; in Elsafs-Lothringen 428.
Souveränität 4 ff., 16 ff., 37, 42, 186, 187.
Speciallandtage für Koburg-Gotha und Waldeck-Pyrmont 271[4].
Spielkartensteuer 698.
Sprengstoffe 638.
Staat, Begriff und Wesen 2 ff.; Staaten des Deutschen Reiches 185; Kommunalsteuerpflicht der Staaten 747.
Staatenbund 35.
Staatenstaat 59.
Staatenverbindungen 2 ff., 33 ff.
Staatsangehörigkeit 196 ff., 637.
Staatsanleihen 676, 685.
Staatsanwaltschaft 375, 426, 457, 572.
Staatsausgaben 675, 683, 687.
Staatsbehörden 223, 307 ff., 378.
Staatsbezirke 28.
Staatsbürgerrecht 197, 215, 281[20].
Staatsdiener 443 ff.
Staatseinnahmen 673 ff., 683, 686.
Staatsfiskus 670.
Staatsformen 26.
Staatsfragmente 29[1].
Staatsgebiet 194 ff.
Staatsgewalt 14, 25.
Staatshaushaltsetat s. Etat.
Staatslehre 44.
Staatsnotrecht 25.
Staatsrat 325, 430, 434.
Staatsrecht 44 ff.
Staatsschulden 676, 685, 689.
Staatssekretäre in den Reichs-

ämtern 422 ff.; in Elsafs-Lothringen 430, 434, 624.
Staatsservituten 195, 218[15].
Staatsvermögen 255, 676, 684.
Staatsverträge 47, 192, 626 ff., 632 ff.
Staatswissenschaft 44 ff.
Staatszweck 12 ff.
Städte 53 ff., 328 ff., 347 ff.
Städte, Freie, 375 ff.
Stadtausschufs 361.
Stadtrat 347, 341.
Stadtverordneten 347.
Stammschiffe 664.
Standarte, kaiserliche, 398.
Stände 749 ff.
Standesbeamte 636; der fürstlichen Familien 239.
Standesgehalt in Bayern 481[16], 487[4], 495[1].
Standesherren 91, 110, 563, 750, 751 ff.; Kammer der Standesherren in Württemberg 270[1], 275.
Standgerichte 562.
Statistisches Amt des Deutschen Reiches 422.
Statthalter in Elsafs-Lothringen 430, 432, 624.
Stauwerke 643.
Stellvertreter des Monarchen 254; der Beamten 480; der Landtagsmitglieder 287; des Reichskanzlers 392; 416 ff., 622.
Stempel 675.
Steuer 669, 674 ff., 694 ff., 706, 708.
Steuerbewilligung 671, 679 ff., 684.
Steuerfreiheit 746, 747, 751, 756.
Steuerklassen 284, 351.
Steuerpflicht 745 ff.
Sterbefälle, Beurkundung derselben 635.
Stimmbezirk 284, 403.
Stimmverteilung im Bundesrat 389.
Stimmzettel bei Wahlen 286, 404.
Strafgewalt, kirchliche 782, 789.
Strafkammer der Landgerichte, 374, 559.
Strafprozefs 46.
Strafrecht 46.
Strafrechtlicher Schutz des Kaisers 399; des Monarchen 227; des Regenten 253; der Mitglieder von Fürstenhäusern 751; der Beamten 479; der Landtagsmitglieder 306; der Reichstagsmitglieder 414.
Strafrechtliches Verfahren gegen Beamte 610 ff.
Strafrechtspflege 555, 592 ff.
Strafversetzung 472, 496.
Strafsenpolizei 638.
Streitigkeiten unter Staaten 115 ff., 220, 711.
Süddeutsche Staaten, Beziehungen zum Norddeutschen Bunde 168.
Südwest-Afrika 174, 442.
Suspension der Beamten 472, 497.
Sustentation der Prinzessinnen 263.
Suzeränität 35.
Synagogengemeinden 772, 789.
System des Staatsrechts 47.

Tabaksteuer 697.
Tagegelder der Beamten 482; der Landtagsmitglieder 306; der Mitglieder des elsafs-lothringischen Landesausschusses 441.
Tagesmarken 216.
Teilung der Gewalten 25, 125.
Teilungen der Länder 231.
Telegraphenämter 423.
Telegrapheneinnahmen 694.
Telegraphenwesen 216, 218, 220, 648.
Territorialrecefs, Frankfurter, 98.
Theater 640.
Theokratie 27.
Thronfolge 230 ff.
Thronrede 294.
Thurn und Taxis 75, 82, 111.
Thür- und Fenstersteuer in Elsafs-Lothringen 706.
Titel der Beamten 479, der pensionierten Beamten 488.
Tod des Monarchen 245; der Landtagsmitglieder 289; der Reichstagsmitglieder 405; der Beamten 484.
Todesurteile 564, 574.
Togogebiet 174, 442.
Totalerneuerung 288.
Train 661.
Tribunale 318.
Trier, Erzbischof von 64, 65, 81.

Übergang der Regierung 245 ff.
Übernahme Ausgewiesener 717 ff.; gewisser Ämter 742.
Umzugskosten versetzter Beamten 497.
Unabhängigkeit der Gerichte 563 ff.
Uneheliche Nachkommen der Fürstenhäuser 238.
Unfallversicherung 219, 650.
Unionen 33 ff.
Unionsverfassung, Erfurter, 149.
Universitäten 640.
Unterrichtsanstalten 639 ff.; kirchliche 782.
Unterrichtswesen 639 ff., 766.

Unterstützungswohnsitz 344, 636, 716.
Untersuchungshaft der Landtagsmitglieder 304; der Reichstagsmitglieder 411.
Unterthanen 197, 714 ff.
Unteilbarkeit der Staaten 231, 234.
Unverantwortlichkeit des Kaisers 399; des Monarchen 228; des Regenten 253; der Landtagsmitglieder 300 ff.; der Reichstagsmitglieder 410; wahrheitsgetreuer Berichte über Verhandlungen in den Landtagen und im Reichstag 303, 411.
Unverletzlichkeit des Monarchen 227; der Person, der Wohnung und der Papiere 724 ff.; des Vermögens 736.
Unvordenklichkeit 32.
Urlaub der Landtagsmitglieder 300; der Reichstagsmitglieder 410; der Beamten 463, 480; zum Eintritt in den Landtag 282; in den Reichstag 402.
Urproduktionen 643 ff.

Vagabunden 638.
Venia aetatis, Erteilung 636; bei Mitgliedern von Fürstenhäusern 249.
Verantwortlichkeit des Regenten 253, der Minister 228, 614 ff.; für die Instruktionen der Bundesratsvertreter 622; des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter 399, 416 ff., 621 ff.; des Statthalters und Staatssekretärs von Elsaſs-Lothringen 433 ff., 624; der Verwaltungsbeamten 610 ff.
Veräuſserung des Kammergutes 671, 685; des Staatsvermögens 685; des Reichsvermögens 702.
Verbote der Verwaltungsbehörden 582; von Vereinen 762, und Versammlungen 764.
Verbrauchssteuern 675, 697, 707; Veto des Präsidiums bei Gesetzen und Verordnungen über dieselben 525, 542.
Verbrecher, bestrafte, 638, 730.
Verehelichungswesen 220[1], 637, 730.
Vereine 312, 638, 758, 761 ff.
Verfassung 24, 190, 503.
Verfassungsänderungen in den Einzelstaaten 511; im Reiche 528 ff.
Verfassungseid s. Eid.
Verfassungsrecht 46.
Verfassungsstreitigkeiten 220, 269, 377, 712.
Verfügung 501.
Verhaftung 637, 724 ff.; der Landtagsmitglieder 304 ff.; der Reichstagsmitglieder 411.
Verhandlungen in den Landtagen 293 ff.; im Reichstage 407 ff.
Verjährung 32, 33.
Verkehrsanstalten, Verkehrsmittel 647 ff.
Verkehrssteuern 674, 675, 706.
Verkehrstruppen 661.
Verkoppelungen 642.
Vermögen 669; der Staaten 673; des Reiches 692; der Gemeinden 337, 708; des fürstlichen Hauses 255 ff.; Unverletzlichkeit des Vermögens 736.
Vermögensbeschädigungen durch den Staat, Pflicht der Entschädigung 737.
Vermögenssteuern 674, 746.
Vermögensverwaltung der Kirche 785, 788.
Vernehmung im Prozeſs bei Mitgliedern fürstlicher Familien 751; bei Landtagsmitgliedern 305; bei Reichstagsmitgliedern 413; der Beamten 464.
Verordnungen, Begriff 503; in den monarchisch regierten Einzelstaaten 515 ff.; in den Freien Städten 522; im Reiche 540 ff.; in Elsaſs-Lothringen 546 ff.; in Militärangelegenheiten 653.
Versammlungen 638, 758, 763 ff.
Versetzung der Beamten 472, 496; in Ruhestand 493.
Versicherungswesen 215, 649.
Vertagung der Landtage 291; des Bundesrates 390; des Reichstages 406; des elsaſs-lothringischen Landesausschusses 440.
Verträge, völkerrechtliche, 47, 192, 626 ff., 632 ff.
Vertragsmäſsige Grundlagen des Deutschen Reiches 528 ff.
Vertreter s. Stellvertreter.
Verwaltung 23 ff., 499, 576 ff.
Verwaltungsakte 500, 581.
Verwaltungsbeamte, Begriff 457; Befähigungsnachweis 460[12], Verhältnis zum Vorgesetzten 465 ff.; Disciplin 470 ff.; Entlassung im Disciplinarwege 492; Versetzung in Ruhestand 493; Stellung zur Disposition 494; Versetzung 496; Suspension 497; Untersagung der Ausübung der Amtsfunktionen 498; Verantwortlichkeit 610 ff.
Verwaltungsbehörden 308, 323 ff., 420 ff., 432 ff.

Verwaltungsexekution 624.
Verwaltungsgerichte 322, 599 ff.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 322, 358, 428, 435, 599 ff., 738; in kirchlichen Angelegenheiten 779, 789, 790.
Verwaltungsgerichtsdirektor in Preufsen 361.
Verwaltungshof in Baden 325.
Verwaltungsrecht 46.
Verwaltungssachen 589, 606.
Verwaltungsschulden 674, 700.
Verwaltungsstreitsachen 606 ff.
Verwaltungsverordnungen 515, 540, 581.
Verwaltungsvermögen 673, 684, 692.
Verweise als Strafe gegen Beamte 470.
Verzicht auf die Regierung 245 ff.
Verzichte auf den ledigen Anfall 237.
Veterinärwesen 643.
Vicepräsident der Landtage 295; des Reichstages 407.
Viehzucht 643.
Vitztum 317.
Vogt 316.
Volk 10.
Völkerrecht 46.
Volksschule 639.
Volljährigkeit des Monarchen 249.
Vollziehung 24.
Vorbereitungsdienst 452, 460.
Vormundschaft über den minderjährigen Monarchen 253.
Vorsitz im Bundesrat 391 ff.
Votum ad imperatorem beim Reichshofrat 73.

Waffengewalt 624.
Waffenpolizei 638.
Wahl des deutschen Königs 60.
Wahlen zum Landtage 277 ff.; zum Reichstage 400 ff.; zum elsafs-lothringischen Landesausschufs 439; zum Senat und zur Bürgerschaft in den Freien Städten 375, 376; zu den Gemeindeorganen 351 ff.; zu Bezirkstagen, Kreistagen und Gemeinderäten in Elsafs-Lothringen 436.
Wählbarkeit s. Wahlrecht, passives.
Wahlbezirk 283, 403.
Wahlkapitulation 56.
Wahlkreis 283, 403.
Wahlliste 287, 404.
Wahlmänner 286, 439.
Wahlperiode der Landtage 288; des Reichstages 404; des elsafs-lothringischen Landesausschusses 439.
Wahlprüfungen in den Landtagen 295; im Reichstage 407.
Wahlrecht, aktives, für die Landtage 279 ff.; für den Reichstag 400 ff.; für den elsafs-lothringischen Landesausschufs 439; für Gemeindewahlen 351; für Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsafs-Lothringen 437.
Wahlrecht, passives, für die Landtage 280 ff.; für den Reichstag 401; für den elsafs-lothringischen Landesausschufs 439; für Gemeindewahlen 351; für Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsafs-Lothringen 437.
Wahlverfahren bei Landtagswahlen 285 ff.; bei Reichstagswahlen 403 ff.
Waldeck, Mitglied des Rheinbundes 88; des deutschen Bundes 100; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 140; Verwaltungsorganisation 371.
Wallfahrten 783.
Wappen, kaiserliches 61, 398.
Warnungen als Strafen gegen Beamte 470.
Wartegeld 480, 494.
Wasserpolizei 638.
Wasserrecht 642.
Wasserstrafsen 215, 648.
Wechselstempelsteuer 698.
Wehrpflicht s. Heeresdienst.
Wege 338, 647.
Weibsstamm 236 ff.
Weinsteuer 675, 694[15], 707.
Westfalen, Königreich 88, 89, 98.
Widerstand gegen Beamte 479, 740.
Wilhelmshaven als Reichskriegshafen 665.
Wirtschaftliche Verwaltung 641 ff.
Witu 175.
Witwen der Mitglieder deutscher Fürstenhäuser 263, 750; der Beamten 484 ff.
Witwen- und Waisengeldbeiträge der Beamten 485.
Witwenkassen 485.
Wohlfahrtspolizei 578.
Wohnung, Eindringen in dieselbe 726.
Wohnungsgeldzuschüsse der Beamten 481.
Wohnungssteuer 674, 706, 709.
Wohnrecht im Gebiet 715, 717 ff.
Württemberg, Kurwürde 81; Mitglied des Rheinbundes 87; des deutschen Bundes 99; des Deutschen Reiches 185; Verfassungsentwicklung 99[5], 134; Verwaltungsorgani-

sation 368; Exemtionen von der Reichskompetenz 220, 221; Vertretung in den Bundesratsausschüssen für Landheer und auswärtige Angelegenheiten 395, 396; eigene Post- und Telegraphenverwaltung 649 und eigene Postwertzeichen 694; Bier- und Branntweinsteuer 697; militärische Stellung 657; Militärgesetzgebung 667; Militärfinanzverwaltung 703.
Würzburg, Großherzogtum 88, 98.
Zölle 673, 674, 695 ff.; Veto des Präsidiums bei Gesetzen und Verordnungen über dieselben 525, 542.
Zollverein 144, 169.
Zuckersteuer 697.
Zünfte 328, 644.
Zusammenlegungen 375, 563, 642.
Zusammenrottungen 638.
Zwangsmittel 468, 624.
Zweikammersystem 270 ff.
Zwischenherrschaft 21.

---

Bayerische Staatsbibliothek München

Pierer'sche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Verlag von DUNCKER & HUMBLOT in Leipzig.

# Systematisches Handbuch
der
# Deutschen Rechtswissenschaft.

Herausgegeben von **Dr. Karl Binding,** Professor in Leipzig.

Von dem Handbuche sind bisher erschienen:

**Handbuch des Strafrechts.** Von Prof. Dr. *Karl Binding.*
Erster Band. XXII, 927 S. 1885. Preis 20 M.; geb. 22 M. 50 Pf.

**Deutsche Rechtsgeschichte.** Von Prof. Dr. *Heinrich Brunner.*
Erster Band. XII, 412 S. 1887. Preis 9 M. 60 Pf.; geb. 12 M. 10 Pf.
Zweiter Band. XI, 762 S. 1892. Preis 17 M.; geb. 19 M. 50 Pf.

**Versicherungsrecht.** Von Prof. Dr. *Victor Ehrenberg.*
Erster Band. Mit einem Sachregister. XII, 536 S. 1893. Preis 12 M.; geb. 14 M. 50 Pf.

**Deutsches Privatrecht.** Von Prof. Dr. *Otto Gierke.*
Erster Band. XXXII, 897 S. 1895. Preis 20 M.; geb. 22 M. 50 Pf.

**Handbuch des Strafprozesses.** Von General-Procurator Dr. *Julius Glaser.*
Erster und zweiter Band.
Erster Band. XVI, 756 S. 1883. Preis 16 M.; geb. 18 M. 50 Pf.
Zweiter Band. XII, 602 S. 1885. Preis 13 M. 60 Pf.; geb. 16 M. 10 Pf.

**Wechselrecht.** Von Prof. Dr. *C. S. Grünhut.*
2 Bände. XVI, 478 u. XIII, 594 S. 1897. Preis 22 M.; geb. 27 M.

**Deutsches Staatsrecht.** Von Prof. Dr. *Albert Hänel.*
Erster Band: Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt. XIV, 856 S. 1892. Preis 19 M.; geb. 21 M. 50 Pf.

**Institutionen des Deutschen Privatrechts.** Von Prof. Dr. *Andreas Heusler.*
Zwei Bände.
Erster Band. XI, 396 S. 1885. Preis 8 M. 80 Pf.; geb. 11 M. 30 Pf.
Zweiter Band. XII, 670 S. 1886. Preis 12 M.; geb. 14 M. 50 Pf.

**Geschichte der Litteratur und Quellen des Römischen Rechts.** Von Prof. *Dr. Paul Krüger.*
Ein Band. VIII, 395 S. 1888. Preis 9 M.; geb. 11 M. 50 Pf.

**Deutsches Verwaltungsrecht.** Von Prof. Dr. *Otto Mayer.*
2 Bände. XIV, 482 u. VI, 485 S. 1895. 96. Preis à 11 M.; geb. à 13 M. 50 Pf.

**Abriss des römischen Staatsrechts.** Von Prof. Dr. *Th. Mommsen.*
Ein Band. XV, 363 S. 1893. Preis 8 M. 40 Pf.; geb. 10 M. 90 Pf.

**Römisches Strafrecht.** Von Professor Dr. *Theodor Mommsen.*
Ein Band. XXIV u. 1078 S. 1899. Preis etwa 24 M.; geb. 27 M.

**Pandekten.** Von Prof. Dr. *F. Regelsberger.*
Erster Band. XVIII, 717 S. 1893. Preis 16 M.; geb. 18 M. 50 Pf.

**Deutsches Konkursprozessrecht.** Von Prof. Dr. *Lothar Seuffert.*
Ein Band. XX, 483 S. 1899. Preis 11 M.; geb. 13 M. 50 Pf.

**Kirchenrecht.** Von Prof. Dr. *Rudolph Sohm.*
Erster Band: Die geschichtlichen Grundlagen. XXIV, 700 S. 1892. Preis 16 M.; geb. 18 M. 50 Pf.

**Handbuch des Deutschen Civilprozessrechts.** Von Prof. Dr. *Adolf Wach.*
Erster Band. XVI, 690 S. 1885. Preis 15 M. 60 Pf.; geb. 18 M. 10 Pf.

**Handbuch des Seerechts.** Von Prof. Dr. *Rudolf Wagner.*
Erster Band. XI, 456 S. 1884. Preis 10 M.; geb. 12 M. 50 Pf.

Verlag von DUNCKER & HUMBLOT in Leipzig.

# Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen.

Herausgegeben von

**Georg Jellinek** und **Georg Meyer.**

gr. 8°.

**Inhalt:**

I. 1: Die Monarchomachen. Eine Darstellung der revolutionären Staatslehren des XVI. Jahrhunderts von **Rudolf Treumann.** 1895. Preis 2 M.

I. 2: Der Staat und die erworbenen Rechte. Von **Georg Meyer.** 1895. Preis 1 M. 20 Pf.

I. 3: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte. Von **Georg Jellinek.** 1895. Preis 1 M. 40 Pf.

I. 4: Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Von **Otis Harrison Fisk.** 1896. 4 M. 60 Pf.

I. 5: Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten. Von **Conrad Bornhak.** 1896. Preis 1 M. 80 Pf.

I. 6: Der Staat. Eine öffentlich-rechtliche Studie von **Bruno Schmidt.** Preis 3 M. 40 Pf.

II. 1: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Von **Julius Hatschek.** 1898. Preis 5 M. 60 Pf.

---

# Das Gewohnheitsrecht
## als Form des Gemeinwillens.

Von

**Bruno Schmidt.**

1899. Preis 1 M. 40 Pf.

---

# Zur Lehre von der Rechtskraft.

Von

**A. Wach** und **P. Laband.**

1899. Preis 3 M. 60 Pf.

---

## Lehrbuch
des
# deutschen Civilprozessrechts.

Von

**Richard Schmidt.**

1898. Preis 18 M., gebunden 20 M.

---

## Die Änderungen des Civilprozessrechts nach den Novellen des Jahres 1898.

1898. Preis 3 M. 20 Pf., gebunden 4 M.